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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 34

Tomo I

Septiembre de 2016

Pleno y Salas

México 2016

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y edición de esta Gaceta estuvieron a cargo
de la Coordinación de Compilación y
Sistematización de Tesis de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 34

Tomo I

Septiembre de 2016

Pleno y Salas

México 2016

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo
Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger
Subdirectora General de Compilación
del Semanario Judicial de la Federación

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministros José Ramón Cossío Díaz
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Norma Lucía Piña Hernández
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Alberto Pérez Dayán

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

CONTENIDO
GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.... VII
Contenido XIII
Advertencia XV
Épocas XXI

Consejo de la Judicatura Federal
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II)..... XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II)..... XXXV
Cambios y Nuevas Adscripciones (Tomo II) LXXXV

PRIMERA PARTE
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 5.
Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas 5

Sección Segunda
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2.
Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas 253

SEGUNDA PARTE
Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1.
Por reiteración 265

Subsección 2.
Por contradicción de tesis 441

Sección Segunda
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 501

Subsección 2.
Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas 523

TERCERA PARTE
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2.
Por contradicción de tesis 681

Sección Segunda
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 835

Subsección 2.
Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas 851

CUARTA PARTE
Plenos de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2.
Por contradicción de tesis 877

Subsección 3.
Por sustitución..... 2259

QUINTA PARTE
Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1.
Por reiteración 2289

Sección Segunda
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 2621

SEXTA PARTE
Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Segunda
Consejo de la Judicatura Federal 3061

SÉPTIMA PARTE
Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas 3075

Índice de Ejecutorias 3129

Índice de Votos Particulares y Minoritarios 3147

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales 3161

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal 3169

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

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

DÉCIMA PARTE
Otros índices

CONTENIDO

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

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

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

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

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

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

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

ADVERTENCIA

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

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

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

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

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

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

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)
Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)
Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

PC.I.C.1 K (10a.)
Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 (10a.)
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

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

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)
Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

I.1o.C.1 K (10a.)
Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

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

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)
Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).

ÉPOCAS

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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

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

PRIMERA PARTE

PLENO
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 5.

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

ADOPCIÓN. EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGULATORIA DE SOCIEDADES CIVILES DE CONVIVENCIA DEL ESTADO DE CAMPECHE VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El citado precepto, al excluir a los convivientes de la posibilidad de ser considerados como adoptantes y de compartir la patria potestad con base en la categoría sospechosa de estado civil, viola el principio de igualdad y no discriminación. Además, la carga discriminatoria de la norma es clara, pues la sociedad civil de convivencia es el único estado civil en el Estado de Campeche que tiene prohibido adoptar y compartir la patria potestad. Cabe recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada, y que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta, cuestión que no sucede con la norma referida.

P./J. 14/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien anunció voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 14/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ADOPCIÓN. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR DE EDAD SE BASA EN LA IDONEIDAD DE LOS ADOPTANTES, DENTRO DE LA CUAL SON IRRELEVANTES EL TIPO DE FAMILIA AL QUE AQUÉL SERÁ INTEGRADO, ASÍ COMO LA ORIENTACIÓN SEXUAL O EL ESTADO CIVIL DE ÉSTOS. El punto fundamental a considerar en una adopción es el interés superior del niño, niña o adolescente, con la intención de que éste forme o se integre en una familia en la cual reciba afecto, cuidados, educación y condiciones adecuadas para su desarrollo, derechos todos inherentes a su persona. La idoneidad de las personas para ser consideradas para adoptar debe atender únicamente a la posibilidad de brindar cuidado y protección al menor de edad, para incluirlo a una familia, y no puede atender, de manera alguna, a la pertenencia a un tipo de familia por un tipo de estado civil (soltero, casado, en concubinato, en sociedad de convivencia), ni por cierta orientación sexual. Pertenecer a un estado civil en particular en modo alguno pone en riesgo, por sí mismo, el interés superior del niño, niña y adolescente, puesto que cualquier persona en lo individual y cualquier pareja del mismo o distinto sexo deben ser consideradas en igualdad de condiciones como posibles adoptantes y lo que debe ser tomado en cuenta en dicho proceso es si la persona o personas cumplen con una serie de requisitos esenciales para ser consideradas como adoptantes, es decir, si cuentan con las características, virtudes y cualidades para brindarle una familia a los menores de edad. Dentro de dichos requisitos esenciales no puede figurar el tipo de unión civil al que pertenezcan los posibles adoptantes, ni la orientación sexual de éstos, pues estas circunstancias no inciden en su idoneidad para brindar a los niños, niñas y adolescentes una familia en donde éstos se desarrollen integralmente. En ese sentido, es insostenible la interpretación –implícita o explícita– en el sentido de que la homosexualidad de los adoptantes implica una afectación al interés superior de los menores adoptados.

P./J. 8/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas,

Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la forma en que se abordan, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, con reservas en el tratamiento, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 8/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ADOPCIÓN. LA PROHIBICIÓN A LOS CONVIVIENTES DE SER CONSIDERADOS COMO ADOPTANTES ES INCONSTITUCIONAL. Pertenecer a un estado civil en modo alguno pone en riesgo, por sí mismo, el interés superior del niño, niña y adolescente, puesto que cualquier persona en lo individual y cualquier pareja del mismo o distinto sexo deben ser consideradas en igualdad de circunstancias como posibles adoptantes. Lo que debe tomarse en cuenta en los adoptantes es si éstos son idóneos, es decir, si cuentan con las características, virtudes y cualidades para brindar una familia a los menores de edad, y no puede atender, de ninguna manera, a la orientación sexual del adoptante o adoptantes. La prohibición ex ante que impide a los convivientes ser siquiera considerados para la adopción implica, por un lado, una vulneración al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, al impedirles formar parte de una familia respecto de convivientes que cumplieran con el requisito de idoneidad y, por otro, una transgresión al derecho de estos últimos a completar su familia, a través de la adopción si es su decisión y mientras cumplan con el requisito referido.

P./J. 13/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien anunció voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, con reservas en el tratamiento, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra

Eduardo Medina Mora I. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 13/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

P./J. 10/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra

Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 10/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ESTADO CIVIL. PUEDE HABER DISTINCIONES ENTRE LOS DIFERENTES ESTADOS CIVILES SIEMPRE QUE LA DISTINCIÓN NO SEA DISCRIMINATORIA. Si bien pueden existir distinciones en los derechos y obligaciones entre los diferentes estados civiles, corresponderá en cada caso específico determinar si las distinciones realizadas son o no discriminatorias. Así, por ejemplo, sería razonable que una legislación local prevea distintos tipos de regímenes patrimoniales entre matrimonio y concubinato, o que las formalidades para entrar en o terminar uno u otro estado civil varíen. En todo caso, las distinciones en los derechos y obligaciones realizadas en la ley para los diferentes estados civiles deben ser analizadas casuísticamente para determinar si las diferencias se basan en categorías sospechosas y si aquéllas tienen justificación constitucional.

P./J. 12/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 12/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ESTADO CIVIL. SU CONCEPTO. El estado civil se define, en el sentido más estricto del concepto, como la situación personal del individuo, de si se encuentra solo o en pareja y, dentro de esta última situación, si lo está *de iure* o *de facto*. Asimismo, el estado civil se relaciona estrechamente con la libertad personal, la dignidad y la libertad de pensamiento, y atiende a la decisión autónoma de entrar o no en una relación personal permanente con otra persona, respecto de la cual se crean consecuencias, dependiendo de dicho estado.

P./J. 6/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 6/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en

todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.

P./J. 7/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la forma en que se abordan, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, con reservas en el tratamiento, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 7/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGLAMENTACIÓN LOCAL DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DESDE EL PUNTO DE VISTA ORGANIZACIONAL NO INVADE LA ESFERA RESERVADA A LA FEDERACIÓN EN ESA MATERIA (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 203 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 22 DE JUNIO DE 2015).

II. ACCIÓN PENAL. LOS CONGRESOS ESTATALES NO TIENEN COMPETENCIA PARA REGULAR LA FORMA EN QUE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO PUEDE IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, PÁRRAFOS TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "QUIENES CONTARÁN CON DIEZ DÍAS, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN, PARA PRESENTAR SU INCONFORMIDAD POR ESCRITO ANTE EL FISCAL GENERAL", Y CUARTO A SÉPTIMO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 203 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 22 DE JUNIO DE 2015).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL POR PROVENIR DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE PARA EMITIRLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, PÁRRAFOS TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "QUIENES CONTARÁN CON DIEZ DÍAS, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN, PARA PRESENTAR SU INCONFORMIDAD POR ESCRITO ANTE EL FISCAL GENERAL", Y CUARTO A SÉPTIMO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 203 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 22 DE JUNIO DE 2015).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PROCESAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, PÁRRAFOS TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "QUIENES CONTARÁN CON DIEZ DÍAS, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN, PARA PRESENTAR SU INCONFORMIDAD POR ESCRITO ANTE EL FISCAL GENERAL", Y CUARTO A SÉPTIMO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 203 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 22 DE JUNIO DE 2015).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2015. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 29 DE MARZO DE 2016. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE ANTONIO MEDINA GAONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintinueve de marzo de dos mil dieciséis**.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Norma impugnada, autoridades emisora y promulgadora (fojas 1 a 33 del expediente principal)**. Por oficio PGR/256/2015, presentado el veintiuno de julio de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su carácter de **procuradora general de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demanda la invalidez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto Número 203 en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de junio de dos mil quince; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma controvertida, respectivamente, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicho Estado.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y concepto de invalidez (fojas 2 y 24 a 33 del expediente principal)**. La parte promovente estimó violados los artículos 14, 16, 17, 20, apartado C, fracción VII y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer como único concepto de invalidez, en síntesis, lo siguiente:

• Violación del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía a los citados preceptos constitucionales.

• La norma cuya constitucionalidad se cuestiona prevé un medio de impugnación contra la resolución del Ministerio Público cuando resuelva el no ejercicio de la acción penal –inconformidad–. Con ello, se crea un recurso no contemplado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, modificando, de manera sustancial, el procedimiento penal consignado por el Congreso de la Unión en la legislación nacional, para impugnar la determinación del Ministerio Público relativa al no ejercicio de la acción penal –control judicial–.

• Para demostrar esta afirmación consideró conveniente llevar a cabo el siguiente cuadro comparativo entre la norma nacional y la norma local:

Código Nacional de Procedimientos Penales	Ley Orgánica de la Fiscalía
"Capítulo IV "Formas de terminación de la investigación "Artículos 253 a 257." … "Artículo 258. Notificaciones y control judicial. "Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de control declarará sin materia la impugnación. "La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."	"Artículo 86. Finalizada una indagatoria, si el Ministerio Público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada. Dicha propuesta será sometida a la consideración del vice fiscal que corresponda. "Si el vice fiscal de Investigación de Delitos no autoriza la propuesta de determinación del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiere efectuado la propuesta, a efecto de que continúe su integración. "Si el vice fiscal de Investigación de Delitos autoriza la propuesta de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiera efectuado la propuesta, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general. "El escrito de inconformidad deberá señalar: "I. El número de la indagatoria correspondiente;

	"II. Una relación sucinta de los hechos; "III. Los preceptos legales cuyo incumplimiento se reclama; "IV. Los argumentos jurídicos correspondientes; y "V. Las peticiones finales. "La falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito. "El fiscal general resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes. "Si el fiscal general resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del fiscal general sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes."

• Como se advierte, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé en el capítulo IV denominado "Formas de terminación de la investigación" diversas determinaciones que puede dictar el Ministerio Público –abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal– en el contexto de una investigación, de ahí que ante el eventual dictado de esas resoluciones se puedan someter a control judicial, procedimiento que fue modificado por el Congreso

de Aguascalientes, al emitir el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía que se impugna, al crear el recurso de inconformidad.

• Es así que se actualiza una clara contravención al procedimiento penal instaurado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con lo que el Congreso de Aguascalientes se excedió en sus facultades, vulnerando con ello el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• El ocho de octubre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), la reforma a la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia adjetiva penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y el fuero común. En cumplimiento al citado mandato constitucional, el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el D.O.F. el decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, documento normativo que prevé los postulados que deben observarse en el procedimiento penal acusatorio y oral, de observancia general para las autoridades federales y locales.

• Enseguida, la accionante señala el procedimiento de impugnación que se prevé ahora en el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando se trate del no ejercicio de la acción penal y, a su vez, establece las diferencias, respecto al trámite de la inconformidad consignado en la norma cuestionada.

• A su juicio, lo anterior demuestra cómo el Congreso de Aguascalientes modificó el procedimiento instaurado por el Código Nacional de Procedimientos Penales cuando se trate de la impugnación del no ejercicio de la acción penal, pues en el artículo impugnado, de manera previa, el Ministerio Público debe someter su determinación ante el vice fiscal de Investigación de Delitos.

• Si el vice fiscal confirma la determinación del Ministerio Público del no ejercicio de la acción penal, entonces, aquél deberá notificar al Ministerio Público su determinación para que éste a su vez notifique a la víctima u ofendido, quienes deben agotar el recurso de inconformidad ante el fiscal general, cuestiones que de ningún modo prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales.

• Si el fiscal general confirma la determinación del no ejercicio de la acción, la víctima u ofendido podrán impugnar dicha determinación ante "las instancias correspondientes", sin que la norma determine a qué instancias se

refiere, lo que trae confusión tanto para la víctima u ofendido como para los operadores de la norma, pues es posible que se refiera al Juez de Control en términos del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, la norma impugnada no lo precisa.

• A fin de analizar y demostrar la inconstitucionalidad que se configura con la modificación que realizó el Congreso de Aguascalientes para combatir el no ejercicio de la acción penal, esta representación social se permite realizar el siguiente cuadro comparativo:

Código Nacional de Procedimientos Penales	**Ley Orgánica de la Fiscalía**
Determinación impugnada: El no ejercicio de la acción penal.	Determinación impugnada: El no ejercicio de la acción penal.
Recurso: No se trata propiamente de un recurso. Es una medida que conlleva "control judicial".	Recurso: Inconformidad.
Plazo: Dentro de los 10 días posteriores a partir de la notificación hecha a la víctima u ofendido.	Plazo: 10 días a partir de la notificación hecha a la víctima u ofendido.
Sede de la resolución: Jurisdiccional.	Sede de la resolución: Administrativa.
Autoridad que resuelve: Juez de Control.	Autoridad que resuelve: Fiscal general a través de los servidores públicos que tenga a bien designar.
Resolución: En audiencia con la presencia de las partes –víctima u ofendido, Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor–.	Resolución: De manera autónoma sin presencia de la partes.
Momento en que se dicta la resolución: En la audiencia.	Momento en que se dicta la resolución: No se precisa.

• Entonces como se expuso, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía establece un recurso que no está previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales para impugnar la determinación del Ministerio Público consistente en el no ejercicio de la acción penal. La legislación nacional impone la obligación al Ministerio Público de notificar su determinación a la víctima u ofendido <u>sin ningún otro acto o procedimiento previo, para que de este modo, la víctima u ofendido ejerza su derecho de acudir con el Juez de Control de manera directa a cuestionar esa determinación</u> –control judicial–, de este modo, no sólo se viola el procedimiento penal, también se vulnera el

derecho de las víctimas y ofendidos a que se les administre justicia pronta y expedita, pues la legislación local prevé un procedimiento adicional que no está contemplado por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

• De esta forma, también resultan vulnerados los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en consideración a que el artículo controvertido genera confusión y una violación a los principios de certeza y legalidad jurídica, que afectarán a la víctima u ofendido en sus derechos, además de propiciar inseguridad jurídica tanto a los justiciables como a los operadores de las normas, pues no tendrán la certeza de cuál mecanismo instaurar ante la posible emisión de una determinación del no ejercicio de la acción penal.

• Además de lo anterior, para el caso de que la víctima u ofendido decidieran interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley Orgánica de la Fiscalía, fenecería el plazo que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para solicitar al Juez de Control revise la determinación del no ejercicio de la acción penal, sustrayéndolos del acceso a la justicia, y violentando así –en general– el derecho reconocido en el artículo 17 constitucional y –en particular– el derecho reconocido en el artículo 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, son derechos de las víctimas y ofendidos impugnar ante autoridad judicial las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.

TERCERO.—**Trámite (fojas 49 a 53 del expediente principal)**. Mediante proveído de presidencia de tres de agosto de dos mil quince, se ordenó formar y registrar el asunto con el número **52/2015** y, por razón de turno, se designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor en el procedimiento, quien por diverso auto de cinco siguiente, admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes: Legislativo que emitió las normas impugnadas y Ejecutivo que las promulgó; lo anterior, para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—**Informe de la autoridad emisora (fojas 71 a 84 del expediente principal)**. El Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada, bajo los argumentos que a continuación se sintetizan:

• Primero. Queda claro a esta Legislatura, que la facultad que se otorga al Congreso de la Unión, por el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se circunscribe en la parte que interesa "Para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

• En estricto sentido, entendemos que como legisladores locales, no contamos con atribuciones para expedir una legislación procesal penal, pero de ninguna manera se nos limita a realizar acciones legislativas para armonizar las normas locales, con la sola finalidad de proporcionar certeza y seguridad jurídica, tanto a quienes aplican la ley como a los destinatarios de la misma.

• Precisamente para no violentar el orden constitucional se estimó pertinente ajustar la normatividad local con el objetivo de brindar mayor claridad, estableciendo en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, textualmente una remisión al Código Nacional de Procedimientos Penales, sin que ello implique desde ningún punto de interpretación, la creación de un recurso nuevo y diferente al que ya existe en dicho ordenamiento federal, puesto que solamente se conduce a los destinatarios de la norma, a la aplicación en todos los casos del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que precisamente la porción normativa que se tacha de inconstitucional, únicamente reitera la aplicación de dicho código, por lo que no contraviene el orden constitucional actual.

• De la revisión del artículo controvertido se desprende que lo único que realizó esta Legislatura fue darle congruencia a nuestro instrumento normativo, retomando tal cual lo señalado en aspectos inherentes a la posibilidad de interponer un recurso, ya contemplado por la norma federal, sin variar en términos generales su contenido, de tal manera que no existe ninguna invasión de competencia respecto a las facultades del Congreso de la Unión.

• Podemos concluir que lo realizado por esta Legislatura, lejos de contravenir los preceptos constitucionales y legales en esta materia, coadyuvan para que en nuestro Estado, se cuente con normas jurídicas acordes a las disposiciones federales, permitiendo que al momento de conocer asuntos relacionados con el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya competencia sea del fuero común, se proceda en armonía con los lineamientos de la citada ley federal, en virtud de que no se crea un medio ordinario de defensa, pues el recurso ya existe, y está regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que esta Soberanía únicamente clarificó, que tal recurso procede en los supuestos planteados en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, mismo que, contrario a lo señalado por la parte actora, son cuestiones de mero trámite, puesto que se contemplan supuestos en los que no hay controversia u oposición de parte alguna.

• Así, en cuanto a la competencia del artículo 73, fracción XXI, constitucional, este Congreso no está legislando en materia procesal penal, fundando lo anterior en el hecho de que la norma controvertida fue discutida y aprobada con estricto apego a derecho cumpliendo con los requisitos que

marcan los artículos 30 al 35 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

• De los razonamientos anteriores, es factible aseverar que no le asiste la razón al promotor de la acción que nos ocupa, debido a que el Congreso del Estado de Aguascalientes, al emitir el decreto impugnado, lo realizó en acatamiento a los casos de excepción contenidos en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello, no se puede hablar de una invasión de competencias, por ser la propia ley la que faculta a los Estados para armonizar su legislación en esta materia, sin más limitaciones que las previstas en la propia ley, por lo que no se puede hablar de invasión de facultades, cuando sólo se reitera lo establecido en la ley general.

• Segundo. Contrario a lo señalado por la impetrante, las resoluciones a que hace referencia el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, sí son administrativas por lo que la remisión al recurso de inconformidad no constituye una acción legislativa que violente la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, sino una medida que brinda certeza al operador jurídico local.

• El sistema recursal no debe estar sujeto al arbitrio de los órganos jurisdiccionales: Contrario a lo que indica la impetrante, la reforma al artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, dota de mayor seguridad jurídica, ya que la procedencia o improcedencia del recurso de revocación no puede estar sujeto al arbitrio del órgano jurisdiccional, pues eso propiciaría incertidumbre a los gobernados, ya que quedarían a merced de los criterios de cada juzgador.

• En la especie, el Congreso del Estado de Aguascalientes, únicamente clarificó que las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, en las hipótesis contenidas dentro del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, determina que procede el recurso de inconformidad; procedencia que no deja sujeta al arbitrio del juzgador, sino a las características propias de la actuación que pudiera provocar perjuicio a una persona, pues considerar lo contrario generaría incertidumbre, violentándose el principio de legalidad. Aunado a lo anterior, queda perfectamente claro que la norma impugnada, de manera expresa remite al destinatario de la norma, directamente al Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que no crea inseguridad alguna, además, clara y expresamente indica al destinatario, que el sistema recursal que deberá aplicar, por lo que no se crea inseguridad jurídica alguna para los destinatarios de la norma.

• De todo lo anterior queda claro, que esta Legislatura en ningún momento invadió la esfera competencial de la Federación en materia procesal

penal ya que la norma impugnada solamente remite al gobernado a los recursos existentes, con la única finalidad de clarificar y definir al destinatario de la norma, el procedimiento a seguir en el caso que se ubicara en el supuesto contemplado por ésta.

• Es evidente que la norma constriñe a la autoridad responsable de su aplicación, a hacer un verdadero estudio y consideración, en el que especifique claramente el motivo de su aplicación, la oportunidad de ésta, los antecedentes, porqué se arribó a dicha conclusión, y desde luego todas y cada una de las consideraciones lógicas, técnicas y jurídicas que hacen posible la aplicación de la norma, incluido su fundamento, sin que exista permisividad en la misma, de omitir dar cumplimiento con tales requisitos de aplicación.

• Tercero. El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, regula una medida de control judicial, es decir, tiene un carácter jurisdiccional, atendiendo al operador del mismo (Juez de Control); por otro lado, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, regula el recurso de inconformidad; sin embargo, éste es de una naturaleza diversa a la de aquella medida, específicamente, es un recurso cuya naturaleza es administrativa.

• En ese orden de ideas, debe considerarse, que existen distintos medios de protección administrativos y jurisdiccionales, establecidos a efecto de lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho.

• Es de resaltar las siguientes características:

a) La autoridad que conoce del recurso de inconformidad, es el superior jerárquico titular de la institución del Ministerio Público. En cambio, la autoridad que resuelve el control jurisdiccional, es una autoridad ajena a la autoridad que emitió el acto impugnado, autónoma e independiente del poder al que pertenece.

b) Los efectos del recurso administrativo pueden ser de anulación, o modificación para el ejercicio de la acción penal.

c) La función del recurso de inconformidad es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares, no obstante que el particular resulte beneficiado, puesto que cuando éste interpone el recurso, existe colaboración de su parte para lograr la eficiencia administrativa.

e) (sic) El recurso de inconformidad no implica una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa, a diferencia de la medida de control

jurisdiccional prevista en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

• Por lo anterior, no se invade ninguna esfera competencial al momento de legislar en materia local el recurso de inconformidad.

• Cuarto. Ahora bien, no se soslaya que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reservó la facultad para el Congreso de la Unión a fin de legislar en materia adjetiva penal; sin embargo, en la especie no puede y menos aún debe considerarse que el recurso de inconformidad previsto por el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, sea de la misma naturaleza, puesto que regula únicamente actos materialmente administrativos referentes encaminados a las atribuciones de la fiscalía general (no ejercicio de la acción penal).

• Al efecto, es necesario traer a colación el marco jurídico que sustenta la norma jurídica que aislada y de manera equívoca se tilda de inconstitucional. Transcribe el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.[1]

• De modo que el texto del referido artículo 86, en concordancia con el texto legal del aludido artículo 1o., de la misma ley, no puede, ni debe ser inter-

[1] "Artículo 1o. Esta ley es de orden público, interés social, de observancia general en el Estado y tiene por objeto organizar la fiscalía general para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Federal, la Constitución Local, los tratados internacionales de los que México sea parte y las demás normas aplicables, con sujeción a lo siguiente:
"I. las disposiciones de esta ley son obligatorias para el Ministerio Público, sus auxiliares y apoyos jurídicos, administrativos y técnicos, y deberán ser observadas, en cuanto a los deberes que impongan y facultades que concedan, por cualquier autoridad establecida en el Estado, así como por las personas físicas y morales que en él residan o transiten.
La vigilancia de los preceptos de esta ley, corresponde en el ámbito de sus respectivas atribuciones, al fiscal general, vice fiscales, directores generales, agentes del Ministerio Público y demás servidores públicos de la institución;
"II. Los tribunales del Estado, además, aplicarán y atenderán a la presente ley por cuanto a los actos realizados por el Ministerio Público bajo el imperio de la misma;
"III. En el Estado de Aguascalientes, la institución del Ministerio Público, para el ejercicio de sus atribuciones se estructura en la Fiscalía General, como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, conforme al artículo 59 de la Constitución Local;
"IV. La presente ley deberá aplicarse e interpretarse en armonía con sus principios rectores, conforme a las garantías individuales, a las normas constitucionales relativas a la función ministerial. En materia de procedimiento penal se interpretará en conjunción con el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Aguascalientes y el código nacional; y
"V. Para el despacho de los asuntos que competen al Ministerio Público, la actuación de la fiscalía general, se regirá por los principios de legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respeto a los derechos humanos.
"A. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:
"I. Código Nacional: El Código Nacional de Procedimientos Penales; ..."

pretado de manera aislada, menos aún considerarse que la legislatura local extralimitó su actuación con la creación de un nuevo recurso no previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

• En ese sentido, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 87/2005 de la Novena Época, con número de registro digital: 177924; emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, materia constitucional, página 789, de rubro y texto siguientes: 'INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES.'

• Una vez precisado lo anterior, es menester señalar que el trámite del recurso de inconformidad, debe ser, asimismo, interpretado en correlación con lo dispuesto por el artículo octavo transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, mismo que señala expresamente:

"Artículo octavo. Lo establecido en las fracciones IX, XIII y XXXV del artículo 15, y lo relativo al recurso de inconformidad establecido en el artículo 86 de la presente ley, estará vigente hasta la entrada en vigor del sistema acusatorio, en términos de la declaratoria emitida por el Congreso del Estado al respecto y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de junio del año 2014."

• Así, del precepto legal anteriormente transcrito, se advierte que el legislador tuvo a bien prever, por lo que hace a la *vacatio legis* del artículo 86, que el recurso de inconformidad continuaría en su vigencia, trámite y resolución, hasta la entrada en vigor del sistema acusatorio en términos de la declaratoria respectiva emitida por el propio Congreso del Estado. De modo que al no cobrar aún vigencia la entrada del sistema acusatorio la acción de inconstitucionalidad propuesta, resulta del todo improcedente.

• Quinto. Por último, es de resaltar que el Máximo Tribunal del País se ha pronunciado al respecto, acerca de la procedencia o no del recurso de inconformidad, estableciendo que resulta optativo para el gobernado acudir a la interposición del recurso referido o al juicio de amparo. Cita la jurisprudencia PC.XXX. J/13 P (10a.) de la Décima Época, con registro digital: 2009213, emitida por los Plenos de Circuito, visible en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, materia común, página 1766, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN PENAL. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE AUTORIZA SU NO EJERCICIO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR LA VÍCTIMA O EL OFENDIDO DEL DELITO, AUN CUANDO NO HUBIERE AGOTADO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN TÉRMINOS

DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.", y la diversa tesis I.6o.P.66 P (10a.) de la Décima Época, con registro digital: 2009528, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible 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*, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, materia común, página 2375, de rubro y texto siguientes: "RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA LA PROPUESTA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL O LA DETERMINACIÓN QUE LA AUTORIZA EN DEFINITIVA. AL SER OPTATIVO PARA LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO, NO ES OBLIGATORIO AGOTARLO PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)."

• De los criterios anteriores se colige que el recurso de inconformidad es un acto estrictamente administrativo, ya que su resolución no está encomendada a una autoridad judicial; pues se tramita y resuelve ante la propia fiscalía, y en su caso, resulta optativo para el particular interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.

• Sin que pase por inadvertido para efectos del juicio de amparo, que todos los órganos dependientes del Poder Judicial de la Federación, jurisdiccionales y administrativos de las diversas entidades federativas conforme al marco legal de su actuación tienen la obligación al momento de aplicar la ley a un supuesto jurídico observar propiamente los criterios jurisprudenciales por lo que se estima que al existir al caso concreto precedentes en la materia y recientemente la contradicción de tesis señalada de manera primigenia en el presente apartado a todas luces se estima no existe violación, detrimento o menoscabo a la víctima u ofendido al accionar ante la fiscalía el recurso de inconformidad con base en su propia naturaleza.

QUINTO.—**Informe de la autoridad promulgadora (fojas 421 a 425 del cuaderno principal)**. El Poder Ejecutivo, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

1. El acto legislativo del que se reclama la inconstitucionalidad es material y formalmente de carácter legislativo. En el caso concreto el Decreto Número 203 que contiene la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y en específico el artículo 86 de dicha ley, es producto de una deliberación que se hace en el Congreso del Estado en la que el Ejecutivo solamente cumple con la función de promulgación de las leyes, por tanto, es cierto que el citado Decreto Número 203, fue publicado en el Periódico Oficial

del Estado número veinticinco, edición vespertina, el día veintidós de junio de dos mil quince.

2. Por cuanto a los actos imputados al Poder Legislativo del Estado al no ser propios del Ejecutivo del Estado, no se contestan.

3. Independientemente de que sean ciertos los actos reclamados al gobernador constitucional del Estado (promulgación), es el caso que la Constitución Política del Estado solamente faculta al gobernador para que, una vez aprobada una ley por parte del Poder Legislativo del Estado, sea el Poder Ejecutivo quien lo mande publicar.

4. Es decir la promulgación de una ley es una actividad del Ejecutivo que se encuentra subordinada al Poder Legislativo quien expide la ley; publicación que, por tanto, se hace en acatamiento al sistema jurídico federal y al propio del Estado, ya que la facultad de promulgar las leyes expedidas por el Congreso, es en realidad una obligación a cargo del Ejecutivo Local, atentos a lo dispuesto por los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

5. Por tanto, se considera que la sola publicación de un documento por el Ejecutivo, no violan los artículos constitucionales que menciona la promovente en su escrito de demanda. Lo anterior encuentra su sustento en lo establecido en la jurisprudencia número 114, consultable en las página 210, Primera Parte, Tribunal Pleno del *Apéndice* al *Semanario Judicial de la Federación*, que establece: "LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ."

6. En este orden de ideas siendo el Poder Legislativo Local el órgano deliberativo, donde se discute y se aprueba el contenido de las normas, por tanto, es dicho Poder a quien en todo caso le corresponde defender la validez de las normas que se promulgan.

SEXTO.—**Opinión del delegado de la procuradora general de la República (fojas 461 a 476 del expediente principal)**. Solicita que se declare procedente y fundada la acción en que se actúa y, por tanto, determine la invalidez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, toda vez que resulta inconstitucional.

SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción (foja 477 del expediente principal)**. Toda vez que transcurrió el plazo legal de cinco días, para que las partes

formularan alegatos, sin que a la fecha hayan presentado las suyas los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Aguascalientes, por proveído de uno de octubre de dos mil quince, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[2] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

[2] **Anterior a las reformas de 10 de febrero de 2014, que ahora dice, en lo conducente:**
"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"…
(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)
"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (sic)
"e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;
(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)
"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;
(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
(Adicionado, D.O.F. 7 de febrero de 2014)
"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos

toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[3] esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

En efecto, el Decreto Número 203, por el que se reforma el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que ahora se controvierte, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el **veintidós de junio de dos mil quince**, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del martes veintitrés de ese mes al miércoles veintidós de julio del citado año**.

Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el **martes veintiuno de julio de dos mil quince** (foja 33 vuelta del expediente principal), es indudable que se promovió oportunamente.

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

---

garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)
"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;
(Adicionado, D.O.F. 22 de agosto de 1996)
"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.
(Adicionado, D.O.F. 22 de agosto de 1996)
"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.
"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

[3] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la procuradora general de la República, en contra de leyes federales, estatales y de la Ciudad de México, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

En el caso concreto, Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, suscribe la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto Número 203, en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de junio de dos mil quince. Tal carácter lo acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de tres de marzo de dos mil quince, en virtud de haber sido ratificado por el Senado de la República (foja 34 del expediente principal).

Al respecto, tiene aplicación al caso la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.—El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."[4]

En consecuencia, la procuradora general de la República cuenta con legitimación para acudir como actora a este medio de control constitucional.

[4] Novena Época, Pleno. Jurisprudencia *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 98/2001, página 823.

CUARTO.—**Improcedencia.** Al no existir causas de improcedencia o de sobreseimiento que hayan hecho valer las partes o que este Alto Tribunal advierta de oficio, debe estudiarse el fondo del asunto.

QUINTO.—**Análisis de fondo.** La materia de la presente acción de inconstitucionalidad se limita a determinar si asiste la razón a la procuradora general de la República, al señalar concretamente que es inválido el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto Número 203 en el Periódico Oficial de la entidad **el veintidós de junio de dos mil quince**.

Tal precepto dispone:

"Artículo 86. Finalizada una indagatoria, si el Ministerio Público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada. Dicha propuesta será sometida a la consideración del vice fiscal que corresponda.

"Si el vice fiscal de Investigación de Delitos no autoriza la propuesta de determinación del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiere efectuado la propuesta, a efecto de que continúe su integración.

"Si el vice fiscal de Investigación de Delitos autoriza la propuesta de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiera efectuado la propuesta, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general.

"El escrito de inconformidad deberá señalar:

"I. El número de la indagatoria correspondiente;

"II. Una relación sucinta de los hechos;

"III. Los preceptos legales cuyo incumplimiento se reclama;

"IV. Los argumentos jurídicos correspondientes; y

"V. Las peticiones finales.

"La falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito.

"El fiscal general resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes.

"Si el fiscal general resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del fiscal general sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes."

Al respecto sostiene la accionante, en esencia, que la norma impugnada viola los artículos 14, 16, 17, 20, apartado C, fracción VII y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que prevé la inconformidad como un medio de impugnación contra la resolución del Ministerio Público cuando resuelva **el no ejercicio de la acción pena**l y, con ello, se crea un recurso no contemplado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que modifica, de manera sustancial, el procedimiento penal consignado por el Congreso de la Unión en la legislación nacional, para impugnar esa determinación.

Por tanto, se actualiza una clara contravención al procedimiento penal instaurado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con lo que el Congreso de Aguascalientes se excedió en sus facultades, vulnerando con ello, entre otros preceptos, el referido artículo 73 constitucional.

Es pertinente señalar que el Poder Legislativo de dicho Estado, con el fin de defender la constitucionalidad de la norma aduce, entre otros aspectos, que no contrarió el citado precepto de la Carta Magna, pues lo único que hizo fue armonizar su legislación al Código Nacional de Procedimientos Penales, de lo cual se dio cuenta en el octavo transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, que señala expresamente:

"Artículo octavo. Lo establecido en las fracciones IX, XIII y XXXV del artículo 15, y lo relativo al recurso de inconformidad establecido en el artículo 86 de la presente ley, estará vigente hasta la entrada en vigor del sistema acusatorio, en términos de la declaratoria emitida por el Congreso del Estado al respecto y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de junio del año 2014."[5]

[5] Visible a foja 420 del presente expediente.

Una vez expuesto lo precedente, es factible determinar que, en esencia, asiste la razón a la procuradora general de la República, en atención a los argumentos que más adelante se precisarán.

En principio, cabe destacar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el capítulo IV, denominado de las "Formas de terminación de la investigación", artículo 258, dispuso cuáles son las determinaciones del Ministerio Público, en la fase de investigación, que requieren control judicial, entre las que está, el **no ejercicio de la acción penal**. Asimismo, estableció el procedimiento a seguir para que la víctima u ofendido por el delito puedan impugnarlo a través de un trámite simplificado bajo la dirección de un Juez de Control, según se ve:

"Artículo 258. Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional,[6] establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

[6] Con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2015.

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

Cabe destacar que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince,[7] sostuvo que de conformidad con ese precepto constitucional, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión será el único facultado para legislar en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

Al efecto, se precisó que la citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

Dictamen de la Cámara de Senadores: (Origen)

"… A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"…

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las

[7] **El punto decisorio correspondiente, se votó como sigue:**
"Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes."

instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el catorce de febrero de dos mil trece, por el senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

"No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

"Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

"No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.

"Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"En relación con los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de 'prueba' cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

"No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

"Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

"Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la Federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones."

Dictamen de la Cámara de Diputados: (Revisora)

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso.

"En el inciso 'c', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la República.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que el año de 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo de la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los derechos humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el dieciocho de junio de dos mil ocho, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entraran en vigor estas reformas, es decir, que en el dos mil dieciséis, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en

materia procesal penal es construir con bases sólidas un estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"…

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

"• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."

A partir de lo anterior se estableció que la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio[8] dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

De acuerdo con lo anterior, y según la interpretación realizada por este Tribunal Pleno, al resolver, entre otros asuntos, la citada acción de inconstitucionalidad 12/2014, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados **han dejado de tener competencia para legislar** sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas; hasta en tanto entre en vigor la legislación única, **pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha**.

Esto se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,[9] conforme al cual, los procedimien-

---

[8] "**Transitorios:**
"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes."
"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.
"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto."
"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."

[9] "**Artículo tercero.** Abrogación
"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor

tos penales que a la entrada en vigor se encuentren en trámite continuarán su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

De acuerdo con su artículo 2, el objeto del código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos,[10] por lo que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, **no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que el código nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.[11]

Al final, se consideró: "… y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la ley orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales."

No obstante lo anterior, conviene destacar lo que dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo octavo transitorio, a saber:

"Artículo octavo. Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas

---

del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados, **sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos**.
"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los Códigos de Procedimientos Penales de las entidades federativas que por virtud del presente decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."

[10] "**Artículo 2o. Objeto del código**
"Este código tiene por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

[11] "**Artículo 1o.** Ámbito de aplicación
"**Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

Como se ve, tal disposición permite tanto a la Federación como las entidades federativas hacer los ajustes pertinentes a sus leyes y demás normas complementarias que resulten necesarias para la implementación de ese ordenamiento.

Asimismo, la propia legislación única, en su artículo 256, en lo conducente, señala:

"Artículo 256. Casos en que operan los criterios de oportunidad

"Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público ponderará el ejercicio de la acción penal sobre la base de criterios de oportunidad, …"[12]

---

[12] **El citado precepto continúa como sigue:** "… siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido o ésta manifieste su falta de interés jurídico en dicha reparación de lo cual deberá dejarse constancia.
"La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:
"I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia;
"II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares;
"III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena;
"IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta al inculpado por otro delito, o la que podría aplicarse al mismo por otros delitos o bien, por la pena que previamente se le haya impuesto o podría llegar a imponérsele en virtud de diverso proceso tramitado en otro fuero;
"V. Cuando el imputado aporte información esencial para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, la información que proporcione derive en la detención de un imputado diverso y se comprometa a comparecer en juicio. En estos supuestos, los efectos del criterio de oportunidad se suspenderán hasta en tanto el imputado beneficiado comparezca a rendir su declaración en la audiencia de juicio;
"VI. Cuando la afectación al bien jurídico tutelado resulte poco significativa, y
"VII. Cuando la continuidad del proceso o la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines preventivos de la política criminal.
"No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público.

Lo relevante de esta última disposición radica, no en la aplicación y procedencia de los criterios de oportunidad que desarrolla enseguida la norma, porque ello no guarda relación con lo que aquí se juzga, sino en la cita que se hace respecto a la facultad que tienen las Procuradurías de ponderar las determinaciones **sobre el ejercicio de la acción penal, en los términos de sus disposiciones normativas**.

Así, la intelección de los dos artículos en comento, revela que aun cuando con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional que trajo como consecuencia la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales, los Estados han dejado de tener competencia para legislar, entre otros aspectos, sobre la materia procedimental penal; esa misma codificación, en los preceptos reseñados, permite a las entidades un reducto o margen de actuación legislativa para instrumentar internamente sus leyes, esto es, complementarlas en la medida que resulten necesarias para la implementación de aquel ordenamiento; por lo que, tratándose, como en el caso, del **no ejercicio de la acción penal**, sí es factible que se pueda actuar en consecuencia.

En esa línea, es dable afirmar que los Estados sí son competentes para regular internamente el trámite que lleve a la conclusión de si se ejercita la acción penal o no –entendida como decisión final–, pero a consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente lo podrán hacer a través de **normas de tipo orgánico**; descartando, por ende, el que se legisle concretamente sobre la materia **procedimental penal**, respecto de la cual, se reitera, ya no tienen competencia.

Es precisamente en las normas orgánicas donde se determina cuál es el procedimiento que va a seguirse ante la institución del Ministerio Público para poder llegar a la concreción sobre si en definitiva se ejercita la acción penal o no.

Desde luego, es necesario dejar precisado que el examen correspondiente tocante a si se está en presencia de una norma orgánica o procedimental penal, se tiene que verificar caso por caso, al resolver.

"El Ministerio Público aplicará los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, de conformidad con lo dispuesto en el presente código así como en los criterios generales que al efecto emita el procurador o equivalente.
"La aplicación de los criterios de oportunidad podrán ordenarse en cualquier momento y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio.
"La aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser autorizada por el procurador o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable."

Ahora bien, por disposición del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Ministerio Público –concepto referido a la institución como tal– le corresponde el monopolio del ejercicio de la acción penal, por lo que dentro de la estructura organizacional interna de las procuradurías, es sabido que los agentes del Ministerio Público tienen un superior jerárquico que viene a ser, en el punto más alto, el titular de la dependencia, denominado procurador.

Por otro lado, debe señalarse que es criterio de este Tribunal en Pleno, desde la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que los agentes del Ministerio Público tienen la función de proponer el no ejercicio de la acción penal al procurador, pero es éste el encargado de resolver en definitiva sobre el particular, en uso de un arbitrio regulado por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, no encontrándose supeditado a la propuesta ministerial, la que, por consecuencia, resulta ser sólo una opinión que el titular de la representación social puede o no seguir.[13]

De este modo, es aceptable considerar que si bien los agentes del Ministerio Público tienen la atribución de decidir sobre el **no ejercicio de la acción penal**, no menos verídico es que tal acto viene a representar una mera propuesta u opinión en ese sentido, que, desde luego, para que tenga plena eficacia jurídica, debe estar respaldada por una autorización de un superior jerárquico dentro de la institución; pues no hay que olvidar que esa actuación es de vital trascendencia en el proceso penal, por lo que es conveniente su revisión exhaustiva, con el fin de salvaguardar, en todos los casos, los intereses de las víctimas u ofendidos por el delito.

Aclarado lo precedente, corresponde ahora verificar si el legislador de Aguascalientes, con la producción de la norma impugnada, cumplió en ceñirse únicamente en reglamentar el no ejercicio de la acción penal, desde el punto de vista organizacional, o en su defecto, si se excedió a la materia procedimental penal, pese a no tener competencia en este ámbito, por las razones expuestas previamente.

---

[13] Así se desprende del texto de la tesis aislada de rubro: "ACCIÓN PENAL. LA RESOLUCIÓN POR LA QUE UN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO PROPONE AL PROCURADOR EL NO EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO ES DEFINITIVA Y, POR TANTO, NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL OFENDIDO, DENUNCIANTE O QUERELLANTE (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)."
(Novena Época. Registro digital: 197234. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, diciembre de 1997, materia penal, tesis P. CLXIX/97, página 110)

En principio, cabe apuntar que el mencionado legislador estatal, precisamente a través de una **norma de tipo orgánico** fue que cristalizó el precepto controvertido, por lo que en esta parte se estima correcto su proceder.

Dicha normatividad es la Ley Orgánica de la Fiscalía General para esa entidad, y específicamente en el impugnado artículo 86, dispuso un trámite interno para cuando finalice una indagatoria en un no ejercicio de la acción penal, decretada por el Ministerio Público actuante.

Sin embargo, el examen literal de dicho numeral, lleva a concluir a este Alto Tribunal que, en una parte, en forma correcta se reguló la materia organizacional, pero en otra, se invadió la competencia que para lo procedimental penal le corresponde legislar en exclusiva al Congreso de la Unión, vía codificación única.

En efecto, el citado artículo 86 admite una división en dos partes que condiciona el sentido de la presente acción de inconstitucionalidad, como se pasa a explicar.

Esas dos partes se pueden representar bajo el siguiente cuadro comparativo:

Inicio	Continuación
"Artículo 86. Finalizada una indagatoria, si el Ministerio Público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada. Dicha propuesta será sometida a la consideración del vice fiscal que corresponda. "Si el vice fiscal de Investigación de Delitos no autoriza la propuesta de determinación del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiere efectuado la propuesta, a efecto de que continúe su integración.	"… quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general. "El escrito de inconformidad deberá señalar: "I. El número de la indagatoria correspondiente; "II. Una relación sucinta de los hechos; "III. Los preceptos legales cuyo incumplimiento se reclama;

"Si el vice fiscal de Investigación de Delitos autoriza la propuesta de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiera efectuado la propuesta, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, …"	"IV. Los argumentos jurídicos correspondientes; y "V. Las peticiones finales. "La falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito. "El fiscal general resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes. "Si el fiscal general resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del fiscal general sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes."

Como se ve de las porciones normativas transcritas del lado izquierdo, en el párrafo primero se dispuso que finalizada una indagatoria, si el Ministerio Público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada. Dicha propuesta será sometida a la consideración del vice fiscal que corresponda.

Luego, el párrafo segundo, prevé que si el vice fiscal de Investigación de Delitos **no autoriza la propuesta** de determinación del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que la hubiere efectuado, a efecto de que continúe su integración.

Para finalizar el párrafo tercero –transcrito parcialmente– con la mención de que si el vice fiscal de Investigación de Delitos **autoriza la propuesta**

de no ejercicio de la acción penal, el expediente se regresará al agente de origen, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido.

Estos tres apartados reflejan que el legislador estatal reguló con acierto un trámite orgánico respecto a la forma en que se debía proceder internamente cuando el Ministerio Público actuante concluyera en una propuesta de no ejercicio de la acción penal.

De ahí, surge la siguiente interrogante ¿Qué medio de defensa tiene a su alcance la víctima u ofendido por el delito contra la confirmación del no ejercicio de la acción penal?

La respuesta la da el Código Nacional de Procedimientos Penales, que en su precepto 258 –transcrito con antelación–, dispone cuales son las determinaciones del Ministerio Público, en la fase de investigación, que requieren control judicial, entre las que está, el **no ejercicio de la acción penal**. Asimismo, establece el procedimiento y la indicación del plazo a seguir para que la víctima u ofendido por el delito puedan impugnarlo a través de un trámite simplificado bajo la dirección de un Juez de Control.

Consecuentemente, se concluye que los tres apartados en examen **son válidos** y, en esa medida, no le asiste la razón a la accionante procuradora general de la República.

Lo que no puede opinarse de la misma manera en relación con las restantes porciones que integran la norma de que se trata –transcritas del lado derecho–, toda vez que ahí claramente el Poder Legislativo de Aguascalientes se excedió, ya que invadió la competencia que para la materia procedimental penal le corresponde legislar en exclusiva al Congreso de la Unión, vía codificación única.

Ello es así, pues **creó el recurso de inconformidad** para combatir la confirmación del no ejercicio de la acción penal, bajo la siguiente modalidad:

• Otorgó un plazo de diez días para la víctima u ofendido, a fin de que interpusieran ese medio de defensa por escrito ante el fiscal general.

• Reguló qué debía contener ese escrito.

• Dispuso que la falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito.

• Agregó que el fiscal general resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cum-

plimento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes.

• Finalizó aduciendo que si el fiscal general resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del fiscal general sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes.

Por tanto, si el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el referido artículo 258, ya prevé la forma en que la víctima u ofendido por el delito podrán combatir la declaratoria de no ejercicio de la acción penal; resulta incuestionable que, en esos apartados, el impugnado precepto **es inválido**.

En consecuencia, atendiendo a lo ya declarado por este Tribunal Pleno en la citada acción de inconstitucionalidad 12/2014, tocante a que a partir de la indicada reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, que entró en vigor al día siguiente, los Estados **dejaron de tener competencia para legislar** sobre la materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas y, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, **pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha**.

De manera que si el legislador de Aguascalientes, emitió el Decreto 203 publicado en el Periódico Oficial el **veintidós de junio de dos mil quince**, que contiene el cuestionado artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General para ese Estado, el cual prevé, en lo conducente, **el recurso de inconformidad** para combatir en sede administrativa ministerial la determinación de no ejercicio de la acción penal, sustanciado bajo las modalidades que le imprimió; resulta incuestionable que ya no estaba facultado para legislar en esa materia y, por ende, invadió la competencia del Congreso de la Unión. Lo que no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la referida ley orgánica se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Máxime que **desde el once de junio de dos mil catorce**,[14] se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad, el Decreto Número 63, que contiene

[14] "**Decreto Número 63**
"**Artículo único.** Se aprueba la declaratoria de incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en el régimen jurídico local y de inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Aguascalientes, para quedar en los siguientes términos

la: "Declaración de incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en el régimen jurídico local y de inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Aguascalientes" y en el artículo segundo,

---

"**Declaratoria:**
"**Artículo primero.** Para los efectos señalados en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio del dos mil ocho, **se declara que el Sistema Procesal Penal Acusatorio ha sido incorporado al régimen jurídico del Estado de Aguascalientes, ordenándose su entrada en vigor de manera gradual, por partido judicial**, de acuerdo con lo siguiente:
"I. El siete de noviembre del dos mil catorce, en el Tercer Partido Judicial con sede en el Municipio de Pabellón de Arteaga, para los delitos de querella y patrimoniales no violentos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
"II. El primero de mayo del dos mil quince, en el Tercer Partido Judicial con sede en el Municipio de Pabellón de Arteaga, para el resto de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes. En la misma fecha, en el Quinto Partido Judicial con sede en el Municipio de Jesús María, respecto de los delitos de querella y patrimoniales no violentos señalados en el citado ordenamiento.
"III. El seis de noviembre del dos mil quince, en el Quinto Partido Judicial con sede en el Municipio de Jesús María, para el resto de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
"IV. El veintisiete de mayo del dos mil dieciséis, en el Primero, Segundo y Cuarto Partidos Judiciales con sede en los Municipios de Aguascalientes, Calvillo y Rincón de Romos, respecto de la totalidad de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
"**Artículo segundo.** En cumplimiento a lo previsto en el artículo segundo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día cinco de marzo del dos mil catorce, se fija el siete de septiembre del dos mil catorce, para que surta efectos la declaratoria de inicio de vigencia del referido código nacional, que será el que regulará la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales en el Estado.
"El Código Nacional de Procedimientos Penales, entrará en vigor en la fecha y mediante las modalidades siguientes:
"I. El siete de noviembre del dos mil catorce en el Tercer Partido Judicial con sede en el Municipio de Pabellón de Arteaga, para los delitos de querella y patrimoniales no violentos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
"II. El primero de mayo del dos mil quince en el Tercer Partido Judicial con sede en el Municipio de Pabellón de Arteaga, para el resto de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes. En la misma fecha, en el Quinto Partido Judicial con sede en el Municipio de Jesús María, respecto de los delitos de querella y patrimoniales no violentos señalados en el citado ordenamiento.
"III. El seis de noviembre del dos mil quince en el Quinto Partido Judicial con sede en el Municipio de Jesús María, para el resto de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
"IV. El veintisiete de mayo del dos mil dieciséis en el Primero, Segundo y Cuarto Partidos Judiciales con sede en los Municipios de Aguascalientes, Calvillo y Rincón de Romos, respecto de la totalidad de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
"Quedarán derogados, de manera progresiva y gradual, los preceptos del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Aguascalientes contenido en el Artículo Segundo del Decreto Número 331 publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinte de mayo del dos mil trece, esto conforme vaya iniciando su vigencia el Código Nacional de Procedimientos Penales en términos del presente artículo, con la salvedad de los procedimientos que se estén tramitando con base en sus disposiciones, en cuyo caso se seguirán aplicando hasta su resolución.

se dispuso que: "… se fija el siete de septiembre del dos mil catorce, para que surta efectos la declaratoria de inicio de vigencia del referido código nacional, que será el que regulará la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales en el Estado.", por lo que, con independencia de si todavía no está vigente en su totalidad en todos los partidos judiciales, dado que se ordenó su entrada en forma gradual –artículo primero–, ese evento corrobora aún más que **ya no tenían facultades para legislar en la materia procedimental penal**, pues habían asumido la jurisdicción del aludido código nacional.

En vista de lo anterior, procede declarar parcialmente inconstitucional el impugnado artículo 86 de la ley orgánica en examen, para quedar como sigue:

• **Porción válida:** Desde el inicio del precepto y comprende la totalidad de los párrafos primero y segundo; y por lo que ve al tercero, parcialmente hasta donde dispone: "**… a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido**, …", lo que deberá redactarse con un punto final.

• **Porción inválida:** Todo lo restante, es decir, inicia en el párrafo tercero, con la mención "**… quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general**." y continúa hasta los párrafos cuarto a séptimo, en este último se concluye: "**Si el fiscal general resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al agente del Ministerio Público que hubiere**

"**Artículo tercero.** Se abroga el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Aguascalientes, contenido en el artículo tercero del Decreto Número 331 publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinte de mayo del dos mil trece.
"**Artículo cuarto.** Se derogan los artículos tercero, cuarto y quinto de las disposiciones transitorias contenidas en el Decreto Número 331, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinte de mayo del año dos mil trece, así como el Decreto Número 409 publicado en el Periódico Oficial del Estado, el once de noviembre del dos mil trece.
"**Artículo quinto.** El Decreto Número 326, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinticinco de marzo del dos mil trece, iniciará su vigencia en las mismas fechas en que lo haga el Código Nacional de Procedimientos Penales, salvo en materia de Justicia para Adolescentes, en cuyo caso, entrará en vigor el primero de junio del dos mil quince.
"**Artículo sexto.** Los procedimientos penales iniciados con antelación a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en esta entidad federativa, se regirán por las disposiciones vigentes al momento de su inicio.
"**Transitorios:**
"**Artículo primero.** El presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, **salvo su artículo segundo, el cual entrará en vigor el siete de septiembre del dos mil catorce, fecha en que se tendrá por emitida la declaratoria de inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales**.
"**Artículo segundo.** Remítase copia del presente decreto a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, para su conocimiento y efectos a que haya lugar.
"Al Ejecutivo para su promulgación y publicación."

efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del fiscal general sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes."

En razón de que resultaron esencialmente fundados los planteamientos centrales de la accionante, vinculados al tema de la invasión de competencia por parte del legislador de Aguascalientes, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 37/2004, que señala:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."[15]

SEXTO.—**Efectos de la sentencia.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.[16]

En tal virtud, como ya quedó precisado en el considerando anterior, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General para el Estado de Aguascalientes, **es válido**: desde el inicio del precepto y comprende la totalidad de los párrafos primero y segundo; y por lo que ve al tercero, parcialmente hasta donde dispone: "… a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, …", lo que deberá redactarse con un punto final; **e inválido**: todo lo restante, es decir, inicia en el párrafo tercero, con la mención "… quienes

[15] Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.
[16] "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:
"…
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;"
"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general" y continúa hasta los párrafos cuarto a séptimo, en este último se concluye: "Si el fiscal general resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del fiscal general sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes."

Así, al constituir una norma procesal el aludido artículo 86, la invalidez tendrá efectos retroactivos a partir del **veintitrés de junio de dos mil quince**, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 203 –publicado un día antes en el Periódico Oficial de dicha entidad–, al tenor de lo señalado en el artículo primero transitorio de dicha reforma.[17]

En la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes.

Además, deberá notificarse al Poder Judicial y a la fiscalía general, ambos del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la procuradora general de la República.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –con la salvedad precisada en el resolutivo tercero de este fallo–, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto Número 203 en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de junio de dos mil quince.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general", y

---

[17] "**Transitorios:**
"**Artículo primero. El presente decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación** en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en la misma fecha iniciará su vigencia la reforma al artículo 59 de la Constitución Local, para lo cual este H. Congreso del Estado, declara expresamente la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la fiscalía general."

cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto Número 203 en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de junio de dos mil quince, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las autoridades, así como al Poder Judicial y a la fiscalía general, ambos del Estado de Aguascalientes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general"–, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por

la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general", y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas en cuanto a los efectos retroactivos del fallo, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas en cuanto a los efectos retroactivos del fallo, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en 1) determinar que la declaración de invalidez tenga efectos retroactivos a partir del veintitrés de junio de dos mil quince, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 203, al tenor de lo señalado en su artículo primero transitorio; 2) determinar que los efectos surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes; y, 3) notificar los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis previo aviso a la presidencia.

Los Ministros Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de julio de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

P./J. 11/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 11/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LA OBLIGACIÓN DE ANEXAR EL INFORME DE AUSTERIDAD A SU ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS NO VULNERA SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA (ARTÍCULOS 3 Y 4 DE LA LEY DE AUSTERIDAD Y AHORRO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

II. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA RESPECTIVA PARA SANCIONAR EL IN-

CUMPLIMIENTO Y PREMIAR EL ACATAMIENTO DE LAS NORMAS DE AUSTERIDAD Y AHORRO SE DIRIGEN ÚNICAMENTE A LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, NO A LOS ÓRGANOS DE AQUEL PODER (ARTÍCULOS 36 Y 37 DE LA LEY DE AUSTERIDAD Y AHORRO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

III. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. AUSENCIA DE OBLIGACIONES O PROHIBICIONES QUE SE TRADUZCAN EN ACTOS QUE TRANSGREDAN LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE ESE PODER (ARTÍCULOS 4, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 21, 23 Y 30 DE LA LEY DE AUSTERIDAD Y AHORRO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

IV. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA NO SE VULNERAN AL NO DEFINIR EL LEGISLADOR CADA PALABRA QUE UTILIZÓ, COMO SI SE TRATARA DE UN DICCIONARIO, CUANDO SON DE FÁCIL ENTENDIMIENTO Y COMPRENSIÓN (ARTÍCULOS 5 Y 11 DE LA LEY DE AUSTERIDAD Y AHORRO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

V. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA NO SE VULNERAN AL NO PRECISARSE EN LA NORMA A QUÉ AUTORIDAD CORRESPONDE SU OBSERVANCIA, CUANDO SE DESPRENDA DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN CADA CASO (ARTÍCULOS 6, 8, 16, 27, 31, 34, 35 Y 36 DE LA LEY DE AUSTERIDAD Y AHORRO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

VI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA NO SE VULNERAN PORQUE LA NORMA NO CONTIENE CONCEPTOS IMPRECISOS NI CONFUSOS, QUE IMPOSIBILITEN SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULOS 5, 12, 20, 22, 23, 27 Y TRANSITORIO SEGUNDO, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AUSTERIDAD Y AHORRO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

VII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA NO SE VULNERAN AL OBLIGARLO A EFECTUAR LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTALES NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS DISPOSICIONES, AUN CUANDO YA HAYA SIDO APROBADO EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL MISMO AÑO (ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DE LA

LEY DE AUSTERIDAD Y AHORRO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 8/2015. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. 23 DE MAYO DE 2016. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA ESTELA FERRER MAC GREGOR POISOT.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintitrés de mayo de dos mil dieciséis.

VISTOS; para resolver el expediente de la controversia constitucional identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado en la Oficina de Correos de Guadalajara, Jalisco, el veintiuno de enero de dos mil quince, recibido el día cinco de febrero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Carlos Vega Pámanes, en su carácter de presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional en representación del Poder Judicial de esa entidad federativa, en la que señaló, como autoridades demandadas, al Poder Legislativo y al gobernador del Estado de Jalisco, y como acto cuya invalidez se solicita la expedición y promulgación del Decreto 25022/LX/14, publicado en el Periódico Oficial del Estado de veintidós de noviembre de dos mil catorce, por el que se expidió la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se narraron como antecedentes que el veintidós de noviembre de dos mil catorce se publicó en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el Decreto que contiene la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, contra la que se promueve la controversia constitucional, por estimarse que transgrede diversos principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Preceptos constitucionales señalados como violados y conceptos de invalidez.** El poder actor señaló como violados los artículos 14, 16, 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y planteó, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

• Primer concepto de invalidez

La Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, al incluir en sus disposiciones al Poder Judicial de la entidad transgrede los numerales 14, 16, 17 y 116 de la Constitución Federal.

El citado artículo 116 consagra el principio de división de poderes a que se sujeta el poder público en los Estados. En el párrafo cuarto de su fracción II, dispone que corresponde a sus Legislaturas la aprobación anual del presupuesto de egresos, así como que las remuneraciones de los servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el numeral 127 de la Constitución Federal. Asimismo, el párrafo quinto de la fracción mencionada establece que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Locales y los organismos autónomos deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones propuestas para sus servidores públicos, propuestas que deben observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Por su parte, la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal señala que el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan sus Constituciones y que deberá garantizarse la independencia de los Magistrados y Jueces en sus funciones, además de establecerse las condiciones para su ingreso, formación y permanencia.

Dentro de los principios básicos para garantizar la independencia judicial se comprende la inmutabilidad salarial, o sea, la remuneración adecuada y no susceptible de disminución, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, de suerte que la autonomía de la gestión presupuestal del Poder Judicial Local es condición necesaria para alcanzar dichos principios, máxime que tal autonomía se tutela, además, en el artículo 117 de la Constitución Federal.

Acorde con lo anterior, el artículo 14 de la Constitución del Estado de Jalisco consagra el principio de división de poderes, y su numeral 57, el principio de independencia de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones, además de establecer que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse; que el Supremo Tribunal y el Tribunal de lo Administrativo elaborarán sus proyectos de presupuesto y el Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial, lo que en conjunto se remi-

tirá al gobernador para que se incluya en el proyecto de presupuesto de egresos de la entidad, que una vez aprobado será ejercido con plena autonomía.

No obstante lo anterior, la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios permite al Ejecutivo Local ejercer control en las cuestiones presupuestarias en detrimento del Poder Judicial de la entidad y en clara transgresión al principio de división de poderes.

El ordenamiento impugnado regula funciones administrativas del Poder Judicial Local, pues establece la obligación de informar a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado "**el monto ahorrado durante el ejercicio fiscal que corresponda del gasto operativo**" (artículo 3) y, asimismo, prevé la intervención de dicha secretaría en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial, además de facultarla para dirigir los recursos obtenidos por medio del ahorro a la inversión pública (artículo 4), con lo que contempla restricciones en la fijación, administración y ejercicio autónomo del presupuesto.

Así, la legislación combatida indebida y arbitrariamente impone al Poder Judicial Local restricciones no contempladas en la Constitución Federal ni en la local, lo que, además, se traduce en violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

- **Segundo concepto de invalidez**

La Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios transgrede el principio de división de poderes, pues a través de sus disposiciones ordena actos que se traducen en intromisión, dependencia o subordinación en perjuicio del Poder Judicial Local, al ordenar a los sujetos a que se dirige, en su artículo 3, a remitir junto con el anteproyecto de presupuesto el informe respecto al monto de lo ahorrado en el ejercicio fiscal que corresponda al gasto operativo, a fin de que la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado contemple el ahorro en el paquete presupuestal para el siguiente ejercicio fiscal, lo que implica violación a la autonomía en la gestión presupuestal al permitirse a la dependencia del Gobierno Local incidir en la conformación y gestión del presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

La situación denunciada subordina al Poder Judicial, pues se pretende que se someta a lo decidido por el agente dominante sin opción de elegir otro curso de acción, ya que invariablemente debe existir el ahorro apuntado y la

dependencia del Ejecutivo Local siempre deberá contemplar la proyección del ahorro, incluso para los sujetos que no pertenezcan al Ejecutivo Local.

Además, la disposición impugnada es un vehículo para convalidar la disminución del presupuesto del Poder Judicial, a pesar de la prohibición establecida por las Constituciones Federal y Local, sin que se exprese motivación reforzada, no obstante estar involucrada una categoría sospechosa desde el punto de vista constitucional, como lo es el principio de división de poderes.

La reducción presupuestal que se impone injustificadamente impide que se preserve la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que competen al Poder Judicial Local, ya que difícilmente podrá sufragar y satisfacer el servicio público que se le encomienda.

Por su parte, el artículo 4 del ordenamiento impugnado autoriza a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado a dirigir los recursos que se obtengan a partir del ahorro y austeridad al capítulo de inversión pública, sin especificar a qué se refiere ese concepto ni si esa inversión generará beneficio específico al Poder Judicial del Estado, indefiniciones que generan violación a los principios contenidos en los artículos 14, 16 y 116 de la Constitución Federal.

Los artículos 5 y 11 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios establecen que es responsabilidad de los titulares de los sujetos obligados, entre los que se encuentra el Poder Judicial, promover medidas y acciones para eliminar trámites innecesarios, agilizar procesos internos y reducir costos de operación y administración, prohibiéndose la contratación de secretarios privados, salvo tratándose de dichos titulares.

Las normas son ambiguas, al no especificar quiénes son los titulares referidos, pues bien puede serlo sólo el representante del Poder Judicial o cada uno de los Magistrados y los consejeros de la Judicatura Estatal, lo que tiene relevancia, porque el ordenamiento impugnado establece sanciones para los servidores públicos adscritos a los sujetos obligados.

Es ambiguo el artículo 6 del ordenamiento combatido, pues establece que el ejercicio del gasto se sujetará a los montos autorizados en el presupuesto, sin precisar la autoridad que tiene encomendada la función de autorizar, precisamente, esos montos y sin precisar tampoco a qué montos se refiere, lo que podría llevar a entender que la atribución corresponde a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado, lo que acarrea las violaciones constitucionales denunciadas.

El numeral 31 de la ley reclamada, no precisa la autoridad ante la que deben justificarse los motivos por los que no se planeó con tiempo la compra de boletos para viajes, a fin de asegurar la tarifa más económica, dejando latente la intromisión al Poder Judicial por parte de la mencionada secretaría.

También resultan ambiguos los artículos 8, 16, 27, 34, 35 y 36 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, ya que no precisan quiénes son los servidores públicos responsables de actuar o de omitir actuar conforme a sus prescripciones, los encargados de tramitar el procedimiento por el incumplimiento a la ley y dictar la sanción aplicable, las conductas penadas y la sanción a imponer.

De igual manera resultan imprecisos los numerales 5, 12, 20, 22, 23, 27, 36 y transitorio segundo, fracción I, por contener conceptos indeterminados o previsiones que por su grado de confusión, provocan una verdadera imposibilidad de darles cumplimiento, tales como "**mecanismos de control y seguimiento del ejercicio presupuestal**", optimización de "**estructuras orgánicas y ocupacionales de los sujetos obligados**", "**mínimo indispensable**", "**planes de modernización**", "**software abierto**", tabulador de cuotas "**que fije topes**", "**pago de acuerdo a los términos de la póliza**", y reducción de "**asignaciones presupuestales**".

La incertidumbre provocada por la ambigüedad e imprecisiones de las normas, obstaculiza la preservación de la regularidad en el ejercicio de las atribuciones del Poder Judicial actor, provocándose su sometimiento a los otros poderes.

Por último, se destaca que la simple lectura de los artículos 4, 10 a 14, 17, 21, 23, 30, 36 y 37, en cuanto a las obligaciones y prohibiciones que contienen respecto a la determinación del presupuesto y la administración y ejercicio de los recursos, basta para desprender la situación de subordinación en que se coloca al Poder Judicial del Estado de Jalisco frente a los otros poderes, sin que al respecto se proporcione la motivación reforzada necesaria para este tipo de actos legislativos.

Mención especial merece el transitorio tercero de la normativa impugnada, que ordena a los sujetos obligados a determinar y aprobar las modificaciones presupuestales necesarias para acatarla dentro del plazo de ciento ochenta días naturales, lo que resulta imposible de cumplir, pues tal normativa inició su vigencia el primer día del año dos mil quince, en que el presupuesto de egresos para ese año ya estaba aprobado y sin que sea posible modificarlo, situación que transgrede los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal.

CUARTO.—**Admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de seis de febrero 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 8/2015 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

El Ministro instructor, mediante acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil quince, admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; y mandó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Este poder contestó la demanda en los siguientes términos:

• Es cierto que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco aprobó el Decreto 25022/LX/14, por el que expidió la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios.

• Son infundados los conceptos de invalidez planteados por el Poder Judicial actor, ya que el mismo es parte integral del Estado de Jalisco y conforme al principio de división de poderes está sometido al imperio de la ley.

Las funciones de control de la actividad gubernamental encomendadas a los órganos legislativos no se oponen al principio de división de poderes, el que no implica que cierta función sea exclusiva de un determinado órgano, aislándolos recíprocamente, sino que se permite el control de unos sobre los otros para impedir la concentración del poder en las manos de uno solo y garantizar la regularidad del funcionamiento de los diferentes órganos; esto es, se limita el ejercicio de cada poder mediante el derecho para obligarlos a realizar únicamente la función que les es propia.

Entre las facultades de control se encuentran las que ejercen las Legislaturas, como órganos de representación, sobre la gestión administrativa, y el relativo a la actividad financiera de los órganos estatales.

Así, el ordenamiento impugnado no desconoce el principio de división de poderes, ni restringe la esfera de competencia y atribuciones del Poder Judicial de la entidad.

Los artículos 3 y 4, al establecer la obligación de informar el monto de lo ahorrado durante el ejercicio fiscal que corresponda al gasto operativo, no viola los principios constitucionales referidos, de conformidad con el criterio de la Suprema Corte en torno a que la división funcional de atribuciones que establece la Constitución Federal no opera de manera rígida sino flexible, ya que no supone una separación absoluta y determinante de funciones, sino que debe existir una coordinación que se traduzca en equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.

Así, este control se contempla en los artículos 35, fracciones IV y XXV, y 35 Bis de la Constitución del Estado de Jalisco, que facultan al Congreso de la entidad para determinar los gastos para cada ejercicio fiscal conforme a los lineamientos que establezca la ley, además de llevar a cabo la fiscalización superior del desempeño y el cumplimiento de los planes y programas de los diferentes órganos, dependencias y entidades aplicando los principios rectores en la materia: legalidad, certeza, transparencia, racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, honestidad, disciplina presupuestal, responsabilidad, objetividad, imparcialidad, proporcionalidad, anualidad, confiabilidad y orientación estratégica de los recursos públicos basada en la adecuada planeación para el desarrollo.

Conforme a los artículos 57 de la Constitución Local y 17 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, los órganos jurisdiccionales elaborarán sus propios presupuestos, que enviarán al Ejecutivo para que éste presente el proyecto de presupuesto, que tendrá ese carácter hasta que no sea aprobado por el Congreso de la entidad y, ocurrido ello, se debe ejercer con autonomía por cada uno de los poderes.

Se sigue de lo anterior, que la previsión contenida en la normativa impugnada en tono al informe de austeridad que especifique lo ahorrado en el ejercicio correspondiente al gasto operativo, encuentra sustento en los principios contenidos en la Constitución del Estado de Jalisco, referentes a la determinación del gasto público y el control de su ejercicio, en tanto el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial y el informe aludido se elaboran a partir de un marco de colaboración que no debe ser entendido como dependencia ni invasión de competencias, advirtiéndose que tampoco se traduce en disminución del presupuesto ejercido el año inmediato anterior actualizado con base en la cifra oficial de inflación, lo que tiene obligación de cuidar el Poder Legislativo, al aprobar el presupuesto de egresos, que podrá ejercer con plena autonomía el Poder Judicial.

Las normas impugnadas deben examinarse de forma armónica con los demás ordenamientos de la entidad, específicamente, la Ley del Presupuesto,

Contabilidad y Gasto Público, pues el propio Poder Judicial elabora su anteproyecto de presupuesto para incluirse en el paquete presupuestal del siguiente ejercicio, de suerte que tiene autonomía en su preparación, siendo obligación del Ejecutivo, en términos del artículo 15 del ordenamiento citado, a petición expresa de los otros poderes, el prestar la asesoría y apoyo técnico que requieren y, asimismo, conforme a su artículo 7, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer los lineamientos que requieran para ser congruentes con lo establecido en la ley y con sus sistemas administrativos de presupuestación y de control de gasto.

Es inexacto que se limite la autonomía presupuestal del Poder Judicial para decidir el destino de lo ahorrado, pues en términos de los artículos 52 y 53 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público local, el ejercicio del gasto público estatal comprende el manejo y aplicación de los recursos, ajustándose a las partidas autorizadas, en respeto al numeral 126 de la Constitución Federal, en cuanto señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

• Por otro lado, es inexacto que el artículo 3 impugnado permita a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, determinar e incidir en la conformación y gestión del presupuesto del ejercicio fiscal subsiguiente al que corresponde. La norma sólo pretende unificar criterios de austeridad y ahorro para todos los poderes, organismos públicos autónomos e instituciones públicas, implementando anualmente un manejo razonable y eficiente de los recursos, de suerte que sólo se trata de una colaboración entre los sujetos obligados para hacer posible el cumplimiento de los principios relativos consagrados en el numeral 134 de la Constitución Federal.

El artículo 3 del ordenamiento impugnado remite a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la entidad, que en su artículo 5 precisa lo que se entiende por gasto público y refiere el capítulo de inversión pública, por lo que es inexacto que el primer numeral citado resulte ambiguo, al no precisar dicho capítulo.

Tampoco resultan ambiguos los artículos 5 y 11 impugnados, por no aclarar quiénes son los titulares de los sujetos obligados, ya que si éstos son los Poderes del Estado, los organismos autónomos y los Municipios, representados y presididos por su presidente o titular, resulta que tratándose del Poder Judicial a su presidente corresponde su representación, en términos del numeral 56 de la Constitución Local y, específicamente, la fracción X del artículo 34, le encomienda la elaboración anual del proyecto de presupuesto de egresos, por lo que no hay imprecisión respecto a la autoridad que tiene que

autorizar los montos en el presupuesto de egresos, máxime que el dispositivo 7 del ordenamiento reclamado establece que los sujetos obligados elaborarán un programa de austeridad y ahorro, y un reglamento, en los que deberán plasmarse los límites y montos autorizados.

Así, no puede considerarse que exista ambigüedad en los artículos 8, 16, 27, 31, 34 y 36, en cuanto a las diferentes interrogantes que plantea el poder actor, a saber: ante quién deberá justificarse la compra de boletos para viajes que no correspondan a la tarifa más económica; quiénes serán los responsables del incumplimiento a la ley; quiénes deberán tramitar los procedimientos y dictar las sanciones que correspondan; cuáles son las conductas penadas y la sanción aplicable.

Para responder esos cuestionamientos, basta acudir a los artículos 8, párrafo segundo, del ordenamiento impugnado, 178 y 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, así como a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad.

• Tampoco son ambiguos e inexactos al grado de provocar sometimiento del Poder actor a los otros Poderes del Estado de Jalisco, los artículos 5, 12, 20, 22, 23, 27, 36 y segundo transitorio, fracción I, de la Ley de Austeridad y Ahorro de la entidad, ya que el artículo 2 de la misma precisa quiénes son los sujetos obligados, y respecto a los cuestionamientos consistentes en quiénes son las personas responsables de la aplicación de la ley al interior de los sujetos obligados; quiénes deberán sustanciar los procedimientos y qué penas corresponden exactamente a las conductas infractoras, resulta que las respuestas se encuentran en los numerales 2, 4, 5, 7, 8 y 34 a 37 del propio ordenamiento, sin que se viole el principio de certeza jurídica con motivo de las remisiones que hacen a otros ordenamientos legales, como lo es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

• Resultan inoperantes los siguientes argumentos: a) el consistente en que los artículos 4, 10, 17, 21, 23, 30, 36 y 37 impugnados transgreden la autonomía de gestión presupuestal del poder actor, al obligarlo a someterse a la voluntad de los otros Poderes del Estado de Jalisco, colocándolo en situación de subordinación, al sujetarlo a determinar su presupuesto de ciertas maneras, además de administrar y ejercer los recursos de determinado modo; b) el que sostiene que la legislación de que se trata carece de la motivación reforzada necesaria en este tipo de actos legislativos; y, c) el relativo a la imposibilidad de acatar lo establecido en el transitorio tercero de la ley combatida, al no poderse modificar los rubros del presupuesto dada la obligación de ejercerlo tal como fue aprobado.

Ello, en virtud de que el actor esgrime meras afirmaciones sin fundamento y dogmáticas, en las que no confronta las disposiciones que menciona, respecto de las que se niega se le subordine frente a los otros poderes públicos, destacándose que en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Local se contiene el procedimiento para la aprobación de modificaciones al presupuesto.

SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Este poder señaló que su participación en el acto impugnado se limitó a la promulgación y sanción del Decreto por el que se expidió la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, con fundamento en los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución de la entidad.

SÉPTIMO.—**Procurador general de la República.** Este funcionario no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el tres de junio 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 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 y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de mayo siguiente, ya que se trata de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Jalisco.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

El poder actor impugna la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de noviembre de dos mil catorce.

El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[1] establece que el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional cuando se impugnen normas de carácter general es de treinta días contados a partir del día siguiente al de su publicación o al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el Decreto Número 25022/LX/14, por el que se expidió la ley impugnada se publicó el veintidós de noviembre de dos mil catorce, el plazo para la presentación de la demanda corrió del día lunes veinticuatro de noviembre de dicho año, día hábil siguiente al de la publicación, al miércoles veintiuno de enero de dos mil quince, ya que deben descontarse conforme a lo previsto por los artículos 2o.[2] y 3o.[3] de la ley reglamentaria de la materia, 159[4] y 163[5] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los días veintinueve y treinta de noviembre, seis, siete, trece y catorce de diciembre de dos mil catorce, tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil quince, por ser sábados y domingos, respectivamente, así como del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, y el uno de enero de dos mil quince, por corresponder al segundo periodo vacacional.

Por tanto, si la demanda se depositó en la Oficina de Correos de Guadalajara, Jalisco, el veintiuno de enero de dos mil quince, según se desprende de los sellos asentados al reverso de la pieza postal certificada que obra a foja noventa y siete de autos, no hay duda que la demanda se promovió en forma oportuna, en términos de lo dispuesto por el artículo 8o. de la ley reglamentaria de la materia.[6]

---

[1] "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: … II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

[2] "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."

[3] "Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento; II. Se contarán sólo los días hábiles, y III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

[4] "Artículo 159. Los servidores públicos y empleados de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal, disfrutarán de dos periodos de vacaciones al año entre los periodos de sesiones a que se refieren los artículos 3o. y 70 de esta ley. …"

[5] "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."

[6] "Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u

TERCERO.—**Legitimación activa.** El Poder Judicial del Estado de Jalisco compareció al presente juicio por conducto del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, Magistrado Luis Carlos Vega Pámanes, carácter que acreditó con copia certificada del acta de sesión plenaria extraordinaria solemne celebrada por los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el quince de diciembre de dos mil catorce,[7] sesión en la que el Magistrado mencionado fue electo como presidente del citado tribunal por el periodo comprendido del primero de enero de dos mil quince al treinta y uno de diciembre del dos mil dieciséis, y como tal, tomó la protesta de ley correspondiente.

Ahora bien, el Poder Judicial del Estado de Jalisco, como uno de los órganos originarios en que se divide el ejercicio del poder público en la referida entidad federativa, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 116 de la Constitución Federal,[8] se encuentra legitimado para promover controversia constitucional contra otro Poder del mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales, como lo es la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios que en esta vía se impugna. Ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Ley Suprema.[9]

Por otro lado, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,[10] el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

---

oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

[7] Fojas 83 a 90 del expediente.

[8] "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

[9] "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."

[10] "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 el caso, si de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco,[11] la representación del Poder Judicial de la entidad recae expresamente en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, es claro que el poder actor, al comparecer al presente juicio, por conducto del Magistrado Luis Carlos Vega Pámanes –quien como ya se indicó, suscribió la demanda ostentándose como presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y así lo acreditó– cumplió el requisito exigido por el mencionado numeral 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

Lo anterior, con independencia de que la legitimación procesal activa del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado para comparecer en esta vía, en representación del Poder Judicial de la entidad, pueda también derivar directamente de lo dispuesto en el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que le otorga facultades para representar al citado Poder Judicial en los actos jurídicos y oficiales.[12]

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, el cual les fue reconocido así en el auto dictado por el Ministro instructor el dieciséis de febrero de dos mil quince.

a) Poder Legislativo. Por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, comparecen José Trinidad Padilla López, J. Jesús Palos Vaca y Mariana Arámbula Meléndez, la primera persona mencionada en su carácter de diputado presidente y las dos últimas como diputados secretarios, todas integrantes de la Mesa Directiva del Congreso de la entidad, titularidad que acreditan mediante las copias certificadas del Acuerdo Legislativo 1070-LX-14, aprobado en sesión celebrada el catorce de octubre de dos mil catorce, en que se designó la integración de la mesa directiva en funciones para el periodo del primero de noviembre de dos mil catorce al veintiocho de febrero de dos mil quince.[13]

---

[11] "Artículo 56. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el tribunal de lo administrativo, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por dos órganos: el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado.
"La representación del Poder Judicial recae en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual será electo, de entre sus miembros, por el Pleno. El presidente desempeñará su función por un periodo de dos años y podrá ser reelecto para el periodo inmediato."
[12] "Artículo 34. Son facultades del presidente del Supremo Tribunal de Justicia: I. Representar al Poder Judicial del Estado en los actos jurídicos y oficiales."
[13] Fojas 476 a 484 del expediente.

Del artículo 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco,[14] se desprende que dentro de las funciones de la Mesa Directiva del Congreso de la entidad, se encuentra la de representar jurídicamente al Poder Legislativo de Jalisco, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, por lo cual, se concluye que quienes comparecieron en representación del citado Poder Legislativo del Estado de Jalisco cuentan con legitimación procesal para ello.

b) Poder Ejecutivo. Por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, comparece Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en su carácter de gobernador del Estado de Jalisco, lo que acreditó con las copias de los Periódicos Oficiales de la entidad, de veinticuatro de noviembre de dos mil doce y dieciséis de febrero de dos mil trece, en que se publicaron, respectivamente, el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y el Acuerdo legislativo por el que se expide el bando solemne para dar a conocer la declaratoria de gobernador electo del Estado de Jalisco para el periodo comprendido del primero de marzo de dos mil trece al cinco de diciembre de dos mil dieciocho.[15]

Ahora bien, el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Jalisco dispone que: "**El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina gobernador del Estado**.", de suerte tal, que si quien suscribió la contestación de demanda fue precisamente el titular del Poder Ejecutivo del Estado, se concluye que éste cuenta con legitimación procesal activa para acudir a esta instancia, máxime que es la autoridad que promulgó el decreto impugnado.

Conforme a lo anterior, este Alto Tribunal considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, cuentan con legitimación

---

[14] "Artículo 35.
"1. Son atribuciones de la mesa directiva: … V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, ejercitando de manera enunciativa mas no limitativa todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiere en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva puede delegar dicha representación de forma general o especial."
[15] Fojas 492 a 514 del expediente.

pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan, respectivamente, la emisión y promulgación de la normativa general que se impugna, y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.

QUINTO.—**Estudio.** El poder actor cuestiona la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, por considerar, en esencia, que vulneran el principio de división de poderes y la autonomía e independencia judiciales.

Al respecto, cabe precisar que, si bien en la demanda de controversia constitucional, se señaló como acto impugnado, en lo general, al Decreto 25022/LX/14, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de veintidós de noviembre de dos mil catorce, en el desarrollo de los conceptos de violación es posible advertir que de dicho decreto se plantea su contradicción con la Constitución General de la República, específicamente, en lo previsto en sus artículos 3o., 4o., 5o., 6o., 8o., 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 27, 30, 31, 34, 35, 36, 37 y transitorios segundo, fracción I, y tercero, a los que, por tanto, se debe tener como normas cuya invalidez se solicita y respecto de los que se hará el análisis de constitucionalidad propuesto y no en torno a la totalidad de las disposiciones que componen dicho decreto.

Ahora bien, para el examen de los planteamientos de la demanda, importa recordar que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de división de poderes a nivel local, al establecer que el "**poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo**."

La Norma Suprema permite a los Estados organizarse conforme lo determinen en sus Constituciones pero sujetándose a los principios que contempla, específicamente, importa destacar el contenido de sus fracciones II, en sus párrafos cuarto, quinto y sexto, y III, en los términos siguientes:

"II. … Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los Poderes Estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones Locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosa-

dos de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. …

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

Como se advierte, la disposición constitucional señala que compete a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos y

que contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, debiendo realizar la función de fiscalización conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

En el ejercicio de la atribución consistente en la aprobación anual del presupuesto de egresos, las Legislaturas Locales deben atender lo preceptuado por el numeral 127 de la Constitución Federal,[16] en cuanto a la remuneración que deben percibir los servidores públicos por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, la que deberá ser adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades.

Asimismo, es de destacarse que el artículo 134 de la Ley Suprema, en su párrafo segundo, señala en cuanto a la verificación de la administración con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez de los recursos económicos de que dispongan tanto la Federación, como los Estados, Municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, que los resultados "**del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior**. ..."

Por otra parte, dispone la Norma Suprema que se analiza, que los Poderes Judiciales de las entidades federativas gozarán de autonomía e independencia en cuanto a su conformación y ejercicio de sus funciones y, para ello, consagra diversos principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en que se divide el ejercicio del poder público, relacionados con la designación de los Jueces y Magistrados para asegurar la idoneidad de quienes sean designados; la carrera judicial; la seguridad económica de Jueces y Magistrados y la estabilidad y seguridad en el ejercicio del cargo, que supone la determinación de la duración del cargo de Magistrado, la posibilidad de su ratificación y su inamovilidad.

---

[16] "Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.— Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases: …"

Así se explica en la jurisprudencia P./J. 101/2000,[17] que lleva por rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

---

[17] La tesis aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XII, octubre de 2000, página 32, registro digital: 190976, y su texto dice: "La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que "La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados". Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al habérseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo

La violación de los principios de autonomía e independencia judiciales implica necesariamente la transgresión del principio de división de poderes, ya que aquellos principios quedan inmersos en éste, por lo que no es posible una auténtica división de poderes cuando alguno de los poderes públicos ve mermada o disminuida su autonomía e independencia, lo que no puede analizarse con un parámetro bivalente gracias al cual pueda decirse simplemente que la violación se acreditó o no, ya que se trata, en todo caso, de una cuestión gradual, pues tales principios son valores que admiten niveles de completitud y, por ende, de afectación.

Este Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 35/2000,[18] sostuvo, tratándose del principio de división de poderes, que "**la *ratio constitutionem* de este principio constitucional lleva ... al operador jurídico a considerar que en él existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio del poder que les ha sido conferido. Ello, porque sólo a través de la modalidad deóntica de la prohibición, la cual, como se sabe, establece deberes negativos o de 'no hacer', es posible limitar efectivamente el ejercicio del poder.**", por lo que "... **no puede hablarse simplemente de una prohibición a secas**, ..." en tanto que "... **la autonomía y la independencia judiciales admiten grados.**", siendo "... **tres las prohibiciones dirigidas a los poderes públicos de las entidades federativas, a fin de que respeten el principio de división de poderes, se trata de la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación con respecto a los restantes**."

Ese criterio se plasmó en la siguiente jurisprudencia P./J. 80/2004,[19] la que explica de qué forma se configura cada una de estas tres prohibiciones:

"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

---

que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos 'en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados'."

[18] En sesión de veintidós de junio de dos mil cuatro, por unanimidad de nueve votos.

[19] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."

Las prohibiciones referidas a la no intromisión, no dependencia y no subordinación conforman el aspecto estructural del principio de división de poderes, pero, además, existe un aspecto teleológico que permite enfocar las prohibiciones referidas hacia el objetivo o finalidad del Constituyente, consistente en preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor de cada uno de los poderes públicos.

Al fallarse la ya citada controversia constitucional 35/2000, este Tribunal Pleno advirtió que la autonomía de la gestión presupuestal viene a ser una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia, pues sin aquélla se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores.

Se explicó que por ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial, la autonomía de la gestión presupuestal debe sumarse a la remuneración adecuada y no disminuible, carrera judicial e inmovilidad de los juzgadores, como principios fundamentales, de suerte tal, que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello conllevaría la violación

del principio de división de poderes que garantiza el artículo 116 de la Constitución Federal.

Por último, se destacó que este principio de autonomía en la gestión presupuestal tiene fundamento en el artículo 17 de la Ley Suprema, ya que en él se estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales; cuestiones éstas que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 83/2004,[20] que establece:

"PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.—La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional."

Ahora bien, en cuanto a la normativa del Estado de Jalisco, importa destacar que su Constitución Política consagra el principio de división de poderes en su numeral 14, al consignar que el "... **poder público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo**."

[20] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

Dicha Constitución Local, en su artículo 35, fracciones IV y XXV, faculta al Congreso del Estado para determinar los gastos de la entidad para cada ejercicio fiscal, así como para revisar las cuentas públicas con apoyo en la Auditoría Superior, en los términos siguientes:

"Artículo 35. Son facultades del Congreso:

"...

"IV. Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal conforme a los lineamientos que establezca la ley, así como las contribuciones del Estado y Municipios para cubrirlos; revisar, examinar y fiscalizar las cuentas públicas correspondientes, en los términos dispuestos por esta Constitución, mediante el análisis y estudio que se haga de la revisión del gasto y de las cuentas públicas, apoyándose para ello en la Auditoría Superior del Estado, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión;

"...

"XXV. Verificar y realizar la fiscalización superior del desempeño y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas de los órganos, dependencias y entidades públicas;

"Vigilar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en los términos que disponga la ley.

"Serán principios rectores de la fiscalización superior del Congreso del Estado la legalidad, certeza, transparencia, racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, honestidad, disciplina presupuestal, responsabilidad, objetividad, imparcialidad, proporcionalidad, posterioridad, anualidad, imparcialidad y confiabilidad y la orientación estratégica de los recursos públicos basada en la adecuada planeación para el desarrollo.

"La fiscalización superior que realice el Congreso del Estado se sujetará a las siguientes bases. ..."

Por otro lado, la Constitución del Estado de Jalisco, en su artículo 56 determina que "**El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el tribunal de lo administrativo, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por dos órganos: el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado**. ...", y en su numeral 57 consagra el principio de autonomía e independencia judiciales, al disponer que "**La ley garantizará la independencia de los propios tribunales, la de los**

Magistrados, consejeros y Jueces en el ejercicio de sus funciones, así como la plena ejecución de sus resoluciones."

El propio numeral 57, en sus párrafos cuarto, quinto y sexto, como una forma de garantizar la autonomía e independencia judiciales, determina:

"El Pleno del Supremo Tribunal y el del Tribunal de lo Administrativo, elaborarán sus propios proyectos de presupuesto. El Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial. Con ellos se integrará el del Poder Judicial, que será remitido por el presidente del Supremo Tribunal al titular del Poder Ejecutivo, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado. Una vez aprobado, será ejercido con plena autonomía y de conformidad con la ley.

"A la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, se deberá adjuntar, para su valoración, invariablemente, el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial.

"En ningún caso el presupuesto del Poder Judicial podrá ser inferior al ejercido el año inmediato anterior, actualizado con base en la cifra oficial de inflación que publique el Banco de México."

Por otro lado, importa destacar en relación con la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco, que tuvo su origen en la iniciativa presentada el siete de febrero de dos mil trece, por diversos diputados de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, en la que se consideró:

"Exposición de motivos

"...

"Primero. Para transformar la vida pública de Jalisco se requiere no sólo de voluntad política y compromiso, sino de una profunda reforma de las instituciones, prácticas y reglas bajo las que se conduce la administración pública. …

"<u>El compromiso con la austeridad pública implica de una profunda disciplina presupuestal, de criterios de transparencia y de una fuerte convicción en el combate a la corrupción</u>, dado que éstos son los primeros pasos para sentar las bases de una democracia de calidad y digna de los ciudadanos.

"Segundo. <u>Para optimizar el uso de los recursos públicos</u> en toda la administración pública, es necesario <u>impulsar nuevas prácticas</u> que convier-

tan el ejercicio de la función pública en una actividad desde la cual se sirva 'con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo', y que los recursos públicos se orienten exclusivamente para que las instituciones cumplan cabalmente con la función y responsabilidades que les otorga la ley, dando particularmente atención a los problemas más urgentes del Estado.

"El funcionamiento de las instituciones políticas debe costarle menos a la sociedad, y por ello debemos trabajar en erradicar el uso patrimonial de la función pública, la opacidad en el manejo de los recursos públicos, la discrecionalidad en el uso de los mismos y acabar con los privilegios de los altos funcionarios …

"Tercero. Jalisco se encuentra rezagado en materia de austeridad y en criterios de racionalidad en el manejo de los recursos públicos.

"…

"Cuarto. En Jalisco no se cuenta con un ordenamiento que fije criterios de austeridad y ahorro de aplicación obligatoria en toda la administración pública del Estado y sus Municipios. …

"Quinto. Es claro que en Jalisco necesitamos una legislación que unifique criterios generales de austeridad y ahorro para todos los poderes, organismos públicos autónomos e instituciones públicas del Estado, ya que ello contribuirá a sanear las finanzas, a tener un ejercicio racional de los recursos públicos, a eficientar el trabajo gubernamental y a fortalecer la rendición de cuentas tanto de forma horizontal como vertical.

"El objetivo principal de la presente iniciativa es que el Estado de Jalisco pueda institucionalizar e implementar políticas y lineamientos de austeridad, control presupuestal y racionalidad en el manejo de los recursos públicos, persiguiendo una eficiencia y un ahorro significativo del dinero público.

"Esta serie de medidas permitirá obtener recursos adicionales para desarrollar programas y políticas de inversión pública que combatan la marginación, el rezago y la desigualdad."

En el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos y de Hacienda y Presupuesto, se destacó que "**resulta necesario impulsar un marco jurídico congruente y sólido en materia**

de austeridad y ahorro, fijando reglas claras y criterios en la optimización del gasto público", ya que "**las instituciones públicas deben ser capaces de generar herramientas que les permitan contar con mayores recursos para enfrentar sus retos institucionales**", por lo que las "**políticas de austeridad se nos presentan como un buen mecanismo para generar equilibrios en el manejo de recursos y en la eficiencia de la administración pública**."

En el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, de veintidós de noviembre de dos mil catorce, se publicó la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios que, en sus artículos 1 y 2, dispone:

"Artículo 1. Esta ley es de orden e interés público, y tiene por objeto establecer reglas para el ahorro, gasto eficiente, racional y honesto que se deberá poner en práctica en el manejo de los recursos públicos de los sujetos regulados por la presente ley."

"Artículo 2. La presente ley es de observancia general y aplicación obligatoria para los siguientes sujetos:

"I. Los Poderes del Estado, así como sus dependencias y entidades;

"II. Los organismos públicos autónomos del Estado;

"III. Los Ayuntamientos, así como las dependencias y entidades;

"IV. Los organismos públicos intermunicipales y metropolitanos; y

"V. Cualquier instancia que reciba o administre recursos públicos, sólo respecto a dichos recursos."

Como se advierte, la ley impugnada establece reglas para el ahorro y el gasto eficiente, racional y honesto en el manejo de los recursos públicos, de carácter obligatorio para todos los Poderes del Estado, sus dependencias y entidades, los organismos públicos autónomos, los Ayuntamientos, los organismos públicos intermunicipales y metropolitanos, y cualquier instancia que reciba y administre recursos públicos.

Ahora bien, el Poder Judicial actor argumenta que los artículos 3 y 4 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios vulneran el principio de autonomía e independencia judiciales y, por tanto, el de división de poderes, consagrados en el artículo 116 de la Constitución Federal, en esencia, porque permite al Poder Ejecutivo de la entidad ejercer control en las

cuestiones presupuestarias en detrimento de las atribuciones que corresponden al Poder Judicial, al exigirse que se informe a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno sobre lo ahorrado en gasto operativo para que esa dependencia lo contemple en el paquete presupuestal para el siguiente ejercicio fiscal y lo aplique preferentemente a la inversión pública, sin especificarse si ello generará beneficio al Poder Judicial y dificultándose con todo ello que se preserve la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales que le corresponden.

Este Tribunal Pleno considera que es infundado el planteamiento resumido. Los artículos 3 y 4 impugnados disponen:

"Artículo 3. Los sujetos obligados que reciban recursos públicos estatales, deberán remitir en su anteproyecto de presupuesto un informe de austeridad donde se especificará el monto de lo ahorrado durante el ejercicio fiscal que corresponda del gasto operativo, informando a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado, para que ésta contemple el ahorro proyectado por los sujetos obligados en la elaboración del paquete presupuestal para el ejercicio fiscal siguiente, en los términos de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.

"En el caso de los Ayuntamientos, y en apego a su autonomía, se deberán elaborar estos informes de austeridad para ser considerados en el presupuesto de egresos de cada Municipio, en los términos de esta ley y su reglamento respectivo."

"Artículo 4. En la elaboración de los presupuestos de egresos, y en los términos de la legislación aplicable, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, así como los Municipios, podrán preferentemente dirigir los recursos obtenidos a partir de las políticas y lineamientos de austeridad y ahorro, al capítulo de inversión pública.

"Por ninguna razón podrán destinarse los ahorros generados hacia los capítulos correspondientes al gasto operativo como son servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, subsidios y subvenciones, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y deuda pública, con excepción de los capítulos anteriores correspondientes a las áreas de seguridad pública y salud."

Como se advierte, es cierto que el numeral 3 transcrito establece que los sujetos obligados, entre los que se encuentra el Poder Judicial del Estado, deberán anexar al anteproyecto de presupuesto que elaboren, el informe de

austeridad destacando el monto de lo ahorrado en gasto operativo durante el ejercicio, haciéndolo del conocimiento de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno, perteneciente al Ejecutivo Local, para que contemple el ahorro en el paquete presupuestal del siguiente ejercicio fiscal, en los términos de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, así como que el artículo 4 obliga a la mencionada secretaría a dirigir los recursos provenientes de la austeridad y ahorro de manera preferente a la inversión pública.

Sin embargo, lo establecido por las anteriores disposiciones no puede entenderse en forma aislada, sino dentro de los principios y bases contenidos tanto en la Constitución Federal como en la local y en la normativa legal aplicable a la materia de presupuesto, contabilidad y gasto público de la entidad.

En esos términos, debe tenerse presente que a la Legislatura del Estado de Jalisco corresponde aprobar el presupuesto de egresos y fiscalizar y aprobar el ejercicio del gasto público de todos los poderes, entidades y organismos públicos de la entidad, así como el expedir las disposiciones generales de observancia obligatoria relacionadas con la materia, según se desprende de la fracción I del artículo 35 de la Constitución del Estado.[21]

Por tanto, el informe a que se refiere el numeral 3 impugnado debe entenderse como una regla impuesta a través de una norma general dictada dentro del margen de las atribuciones que corresponden al Congreso del Estado para facilitar el cumplimiento de las funciones que corresponden a cada uno de los poderes de la entidad en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos y su aprobación definitiva, sí como en la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos.

No se desconoce que el principio de división de poderes exige que los informes entre los Poderes de la Federación y los Estados se encuentren contemplados, sea de manera explícita o implícita en la Constitución. Así se explica en la siguiente tesis P. CLIX/2000:[22]

---

[21] "Artículo 35. Son facultades del Congreso: I. Legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión conforme al Pacto Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[22] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XII, septiembre de 2000, página 28, registro digital: 191088.

"INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN.—Tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en el artículo 49 de la Constitución, el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debe inferirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución, como sucede expresamente respecto del deber que señala el artículo 69 al presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del Congreso y de presentar informe por escrito en el que manifieste el Estado que guarde la administración pública del país. También se previenen las obligaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de informar en asuntos específicos, a los órganos correspondientes del Poder Judicial de la Federación en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que deriva implícitamente de los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución. También, de la misma Carta Fundamental, se desprende que los tres Poderes de la Unión deben informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en tanto que el artículo 79 de ese ordenamiento, en su fracción I, establece: 'Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión ...', y, en su penúltimo párrafo, previene que: 'Los Poderes de la Unión ... facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.'. Finalmente, de los artículos 73, 74 y 76 relativos a las facultades del Congreso de la Unión y de las exclusivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se infieren implícitamente obligaciones de informar a esos cuerpos legislativos respecto de cuestiones relacionadas con esas atribuciones que sólo podrían cumplirse debidamente mediante los informes requeridos, como ocurre con la aprobación de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), y las cuestiones relacionadas con empréstitos y deuda nacional (fracción VIII del artículo 73), o del presupuesto de egresos (fracción IV del artículo 74)."

El informe que contempla el numeral 3 impugnado, se encuentra consignado tanto en la Constitución Federal (artículo 116, fracción II, párrafos cuarto y sexto), como en la del Estado de Jalisco (artículo 35, fracciones IV y XXV), en tanto facultan a la Legislatura de la entidad para aprobar anualmente el presupuesto de egresos y para fiscalizar posteriormente el ejercicio de los recursos públicos, lo que se afirma, porque el informe de austeridad en que conste lo ahorrado en gasto operativo facilita la ejecución de las atribuciones del Congreso en la materia, en tanto la obligación consignada en el numeral 134 de la Ley Suprema de la Nación que tiene de verificar a través de la instancia técnica especializada que el manejo de los recursos públicos se apegue a los

principios de "**eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados**".

En relación con esta disposición de la Ley Fundamental, ya este Tribunal Pleno determinó, en su jurisprudencia P./J. 106/2010,[23] que las leyes relativas al uso de los recursos públicos, deben recoger, desarrollar y permitir que los mandatos y principios constitucionales que lo rigen puedan ser efectivamente realizados. La citada jurisprudencia señala:

"RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS.—El citado precepto constitucional fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados. En este tenor, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados."

Lo señalado en la segunda parte del primer párrafo del artículo 3 impugnado, respecto a que el informe de austeridad debe hacerse del conocimiento de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco para que contemple el ahorro en la elaboración del paquete presupuestal para el ejercicio fiscal siguiente, no puede interpretarse en los términos en que lo hace el Poder Judicial actor, esto es, considerando que a dicha secretaría se da intervención en la elaboración del presupuesto del citado poder permitiéndole dirigir los recursos derivados del ahorro.

---

[23] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1211, registro digital: 163442.

Lo anterior se afirma, porque la disposición es clara al consignar que la intervención de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de la entidad, será "**en los términos de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco**", conforme a la cual, tratándose del Poder Judicial, dicha secretaría se limita a incluir en el paquete presupuestal el anteproyecto de presupuesto presentado por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, sin intervenir en su elaboración, lo que, además, es acorde con lo previsto en los artículos 116, fracción III, de la Constitución Federal y 57 de la Constitución Local.

En efecto, los párrafos cuarto y quinto del último dispositivo legal citado disponen que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, el Tribunal de lo Administrativo y el Consejo de la Judicatura elaborarán sus proyectos de presupuesto, integrándose el del Poder Judicial que se enviará al Ejecutivo para que se incluya en la iniciativa de presupuesto de egresos para su valoración por el Congreso de la entidad.

Acorde con ello, la Ley de Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco contiene un capítulo denominado: "**De la coordinación con los Poderes del Estado, la Federación y los Municipios, en relación al presupuesto**", y en su numeral 17 reproduce la disposición constitucional, esto es, reitera que los órganos del Poder Judicial elaborarán su proyecto de presupuesto, que presentarán al Ejecutivo para que lo incluya en la iniciativa correspondiente para su valoración por el Congreso.

El artículo 15 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público prevé que, a petición expresa de los Poderes Legislativo y Judicial, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, les prestará "**la asesoría y apoyo técnico que requieran en materia de planeación, programación, presupuestación y contabilidad, así como todos los datos estadísticos, estudios o informes que soliciten con relación a la preparación y ejecución de sus respectivos presupuestos**"; mientras que los numerales 31, 32 y 35 disponen:

"Artículo 31. <u>La secretaría formulará el proyecto de presupuesto de egresos</u> del Gobierno del Estado en base a las directrices del titular del Poder Ejecutivo y <u>a los anteproyectos de las unidades presupuestales</u> y los preceptos contenidos en la presente ley."

"Artículo 32. Dentro del presupuesto de egresos <u>se considerarán como unidades presupuestales a los Poderes Legislativo y Judicial</u>, así como a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que tengan asignación finan-

ciera directa para el ejercicio de sus funciones o aquellas que por su trascendencia deban ser consideradas como tales. De lo anterior se exceptúan las entidades cuya asignación financiera se realice por conducto de una unidad presupuestal que funja como coordinadora de sector. La secretaría podrá proponer al titular del Poder Ejecutivo del Estado, la integración como unidades presupuestales, de otros rubros distintos a los mencionados anteriormente, que por su importancia así lo justifiquen, para lo cual se requerirá la aprobación del Congreso del Estado."

"Artículo 35. El titular del Poder Ejecutivo del Estado, recibirá de la secretaría, el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación definitiva, quien a su vez lo remitirá al Congreso del Estado, mediante la iniciativa correspondiente, con los documentos a que se refiere el artículo 39 de la presente ley."

Como se advierte, la intervención que corresponde a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno, por lo que toca al anteproyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial, se limita, por un lado, a brindar la asesoría y apoyo técnico que se le solicite expresamente y, por el otro, a incluir en la formulación del presupuesto del Estado, el remitido por dicho poder, y presentarlo al Ejecutivo para que éste remita la iniciativa correspondiente al Congreso.

Por tanto, es inexacto que la norma impugnada viole la autonomía e independencia del Poder Judicial actor, pues no permite a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno intervenir en la elaboración del presupuesto de egresos de dicho poder y, mucho menos, a dirigir los recursos que deriven del ahorro de gasto operativo.

En este sentido, se entiende lo previsto por el numeral 4 combatido en cuanto señala que la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno dirigirá los recursos derivados del ahorro preferentemente al capítulo de inversión pública, ya que tal atribución debe también realizarla en los términos contemplados en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público local, que en sus diversas disposiciones le da intervención en relación con los anteproyectos de presupuestos de las diferentes secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo, mas no así tratándose de la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial y la determinación del destino de los recursos que le corresponden, lo que realiza en forma autónoma e independiente dicho poder, de conformidad con las disposiciones relativas.

De igual forma, debe entenderse el contenido de los artículos 36 y 37 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco, en cuanto prevén la inter-

vención de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno, en la determinación de castigos y premios derivados del incumplimiento o del acatamiento a los lineamientos y políticas en la materia. Esos artículos disponen:

"Artículo 36. Los sujetos obligados que incumplan con las disposiciones marcadas en la presente ley, serán sancionados en sus asignaciones presupuestales, para lo cual la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, reducirá las asignaciones presupuestales en los capítulos de materiales y suministros, servicios generales y transferencias de la unidad presupuestal correspondiente.

"En el caso de los Municipios se estará a lo dispuesto en sus disposiciones reglamentarias."

"Artículo 37. Los sujetos obligados que cumplan con lo dispuesto en esta ley y apliquen lineamientos y políticas de austeridad y ahorro exitosas, podrán ser beneficiados con programas de capacitación, becas y otros estímulos que definan la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.

"En el caso de los Municipios se estará a lo dispuesto en sus disposiciones reglamentarias."

Si bien las normas transcritas aluden a los sujetos obligados, dentro de los que se comprende el Poder Judicial, según lo previsto en el artículo 2, fracción I, del cuerpo legal combatido, aquéllas deben interpretarse dentro del contexto normativo a que pertenecen, de suerte tal, que si como antes se determinó, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas no tiene intervención en la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial; y, en cambio, lo tiene tratándose de las secretarías y dependencias integrantes del Poder Ejecutivo, lógicamente se refieren únicamente a éstas en cuanto a las atribuciones de dicha secretaría para castigar y premiar el acatamiento o incumplimiento de los lineamientos y reglas en materia de austeridad y ahorro, pero tal atribución no pueden ejercerla tratándose de los órganos del Poder Judicial.

Lo anterior se refuerza, si se considera que el principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, como ocurre en el caso, máxime que las disposiciones legales no deben interpretarse en forma aislada, sino dentro del

contexto normativo a que pertenecen para encontrar su verdadero sentido y alcance, de suerte tal, que si la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, no tiene intervención alguna en la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la entidad, ni cuenta con atribución alguna para decidir el destino de los recursos relativos, debe interpretarse que las facultades que le asisten conforme a los numerales 36 y 37 impugnados aplican únicamente respecto de las secretarías y dependencias que pertenecen al Poder Ejecutivo Local, máxime que los artículos 57, párrafo sexto, de la Constitución del Estado y 17, párrafo cuarto, de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, determinan que en **ningún caso el presupuesto del Poder Judicial podrá ser inferior al ejercido el año inmediato anterior, actualizado con base en la cifra oficial de inflación que publique el Banco de México**.

Explica lo determinado en torno a la interpretación conforme a la Ley Suprema, el contenido de la tesis jurisprudencial 2a./J. 176/2010,[24] que establece:

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.—La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."

Por otro lado, se sostiene en la demanda que la simple lectura de los artículos 4, 10 a 14, 17, 21, 23, 30, 36 y 37 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, en cuanto a las obligaciones y prohibiciones que contienen respecto a la determinación del presupuesto y la administración y ejercicio de los recursos, basta para desprender la situación de subordinación en que se coloca al Poder Judicial de la entidad frente a los otros poderes.

Por lo que se refiere a los numerales 36 y 37 combatidos, ya se determinó que las atribuciones que otorgan a la Secretaría de Planeación, Adminis-

[24] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646, registro digital: 163300.

tración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco para sancionar y premiar el incumplimiento y el acatamiento a las normas de austeridad y ahorro, aplican únicamente respecto de las secretarías y dependencias que pertenecen al Poder Ejecutivo Local, mas no tratándose de los órganos del Poder Judicial, ya que aquélla no tiene ninguna intervención en la elaboración de su presupuesto de egresos ni cuenta con atribución alguna para decidir el destino de los recursos que corresponden a dicho poder. Por tanto, la violación que se imputa a estas normas no podría causar afectación alguna a la parte actora y, por tanto, respecto de ellas el planteamiento relativo resulta inatendible.

Por su parte, los demás numerales cuestionados disponen:

"Artículo 4. En la elaboración de los presupuestos de egresos, y en los términos de la legislación aplicable, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, así como los Municipios, podrán preferentemente dirigir los recursos obtenidos a partir de las políticas y lineamientos de austeridad y ahorro, al capítulo de inversión pública.

"Por ninguna razón podrán destinarse los ahorros generados hacia los capítulos correspondientes al gasto operativo como son servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, subsidios y subvenciones, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y deuda pública, con excepción de los capítulos anteriores correspondientes a las áreas de seguridad pública y salud."

"Artículo 10. Por ningún motivo se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias, como lo señala el segundo párrafo del artículo 111 de la Constitución del Estado. No se autorizará la contratación de seguros de gastos médicos privado (sic) para ningún servidor público, salvo que por motivo de sus condiciones generales de trabajo u otro instrumento obligatorio, hayan convenido con sus trabajadores otorgar dicha prestación."

"Artículo 11. Queda prohibida la contratación de secretarios privados. Sólo podrán contar con estos servicios los titulares de los poderes y quienes encabezan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los presidentes municipales y los titulares de los organismos autónomos."

"Artículo 12. Se optimizarán las estructuras orgánicas y ocupacionales de los sujetos obligados señalados en la presente ley, en todos los niveles y categorías tabulares. Adicionalmente, se restringirán los servicios de consultoría y asesoría, la contratación de personal por honorarios.

"Los sujetos obligados deberán elaborar un programa de optimización de las estructuras orgánicas y ocupacionales, en cumplimiento de lo dispuesto por este artículo."

"Artículo 13. Los gastos en publicidad y comunicación de los sujetos obligados, por concepto de tiempos en radio y televisión, pautas en Internet y redes sociales, así como los espacios en prensa escrita y cualquier otra erogación equivalente de acuerdo al clasificador por objeto del gasto, no podrán rebasar el cero punto tres por ciento de su presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal correspondiente, con excepción de la difusión en materia de programas de protección civil, salud y seguridad pública.

"En el caso del Poder Ejecutivo del Estado el porcentaje señalado en el párrafo anterior se aplicará al conjunto de la administración pública centralizada."

"Artículo 14. Los gastos en servicios profesionales, científicos, técnicos, de asesoría y otros equivalentes de acuerdo al clasificador por objeto del gasto, no podrán rebasar el cero punto uno por ciento del presupuesto total del sujeto obligado.

"Quedan exceptuados de lo señalado en el párrafo anterior, los gastos en servicios relativos a labores educativas y de salud, investigación académica y para la realización de proyectos de inversión y estratégicos."

"Artículo 17. Las adquisiciones sólo podrán autorizarse si el precio es igual o menor al precio de mercado de mayoreo, considerando la calidad, garantías y servicio, salvo causa justificada."

"Artículo 21. Queda prohibida la compra de vestuario y uniformes para personal administrativo, con excepción del personal de los cuerpos de seguridad, salud, ciencias forenses y protección civil en todos sus niveles, así como los que se requieran por medidas de seguridad e higiene.

"Asimismo, quedan exceptuados de dicha prohibición los sujetos obligados que, por motivo de sus condiciones generales de trabajo u otro instrumento obligatorio, hayan convenido con sus trabajadores otorgar uniformes y vestuario."

"Artículo 23. El uso de los servicios de telefonía, tanto fija como móvil, se regulará mediante el establecimiento de un tabulador de cuotas que fije topes en función de las atribuciones, necesidades y responsabilidades de los servidores públicos, o elementos operativos."

"Artículo 30. Para el control de los gastos en viáticos, los sujetos obligados deberán elaborar y publicar un tabulador que contemple las erogaciones en el interior del Estado como en el resto de la República Mexicana, bajo criterios de austeridad y ahorro.

"Para gastos en viáticos, sin incluir alimentos, en el interior del Estado, el tope máximo no podrá superar el equivalente a los treinta salarios mínimos diarios generales vigentes en la zona metropolitana de Guadalajara, por día; y en el caso del resto de la República Mexicana, no podrán superar el equivalente a los treinta y cinco salarios mínimos diarios generales vigentes en la zona metropolitana de Guadalajara, por día.

"Por concepto exclusivamente de alimentos, los topes máximos que se establezcan en los tabuladores de viáticos no podrán superar el equivalente a los quince salarios mínimos diarios generales vigentes en la zona metropolitana de Guadalajara, por día, cuando se justifiquen los tres alimentos."

El poder actor se limita a reproducir las anteriores disposiciones destacando ciertas porciones normativas como aquí se hizo, y a afirmar que su mera lectura basta para desprender la situación de subordinación de la que se duele, por lo que debe entenderse que considera que esas disposiciones son inconstitucionales en cuanto establecen que:

• No podrán destinarse los ahorros generados al gasto operativo: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, subsidios y subvenciones, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y deuda pública, con excepción de las áreas de seguridad pública y salud.

• No se autorizará la contratación de seguros privados para ningún servidor público, salvo que se hubiera convenido por las condiciones generales de trabajo o algún instrumento obligatorio.

• Se prohíbe la contratación de secretarios privados, salvo tratándose de los titulares de los Poderes y de quienes encabezan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los presidentes municipales y los titulares de los organismos autónomos.

• Se restringirán los servicios de consultoría y asesoría y la contratación de personal por honorarios.

• Los gastos en comunicación y publicidad no podrán rebasar el cero punto tres por ciento del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal, salvo tratándose de programas de protección civil, salud y seguridad pública.

• Los gastos en servicios profesionales, científicos, técnicos, de asesoría y otros equivalentes no podrán rebasar el cero punto uno por ciento del presupuesto total, salvo tratándose de los relacionados con labores educativas y de salud, investigación académica y proyectos de inversión y estratégicos.

• Las adquisiciones sólo se autorizarán si el precio es igual o menor al del mercado de mayoreo, considerando la calidad, garantías y servicio, salvo causa justificada.

• Se prohíbe la compra de vestuario y uniformes para personal administrativo, salvo cuerpos de seguridad, salud, ciencias forenses y protección civil y los requeridos por medidas de seguridad e higiene, así como los que se hubieran convenido por las condiciones generales de trabajo o algún instrumento obligatorio.

• Los servicios de telefonía fija y móvil se regularán mediante tabulador con cuotas que fije topes según las atribuciones, necesidades y responsabilidades de los servidores públicos o elementos operativos.

• Los gastos por viáticos se establecerán conforme a un tabulador establecido con criterios de austeridad y ahorro, sin que puedan exceder tratándose de gastos, sin incluir alimentos, en el interior del Estado, de treinta salarios mínimos diarios generales vigentes en la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco, por día, y en el resto del país de treinta y cinco salarios, y tratándose de alimentos no podrán exceder de los quince salarios referidos, cuando se justifiquen los tres alimentos.

Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas no son violatorias de la autonomía e independencia del Poder Judicial actor, ya que no se advierte que ninguna de ellas contemple obligaciones o prohibiciones que se traduzcan en actos que impliquen sumisión, dependencia o subordinación de dicho poder a los otros Poderes del Estado de Jalisco, ni que obstaculicen la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente le corresponden.

En efecto, se trata de normas de carácter general obligatorias para todos los poderes de la entidad, sus dependencias y entidades, Ayuntamientos y organismos públicos, dictadas por el Congreso del Estado dentro de las atribuciones que le otorgan los artículos 116, fracción II, párrafos cuarto, quinto y sexto, de la Constitución Federal, y 35, fracciones I, IV y XXV, de la Constitución del Estado de Jalisco, para legislar en las ramas del interior del Estado, lo que incluye el dictado de la normativa para regular lo relativo a la formulación

y aprobación del presupuesto de egresos del Estado, a su administración y ejercicio, así como a la posterior fiscalización del uso de los recursos públicos, para lo cual debe atender a los principios contenidos en esas disposiciones, así como a las bases contempladas en los numerales 126, 127 y 134 de la Ley Suprema, en relación con la prohibición de pagos no contemplados en el presupuesto o en ley posterior, a las remuneraciones de los servidores públicos y a los principios que rigen la administración de los recursos económicos del Estado Mexicano, incluidas las entidades federativas, a saber; eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Cabe recordar, el ya invocado criterio de este Alto Tribunal, contenido en su jurisprudencia P./J. 106/2010, en torno a la obligación de los órganos legislativos de expedir leyes que hagan posible el cumplimiento de los mandatos y principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el ejercicio de los recursos públicos.

Al respecto, resulta ilustrativo el criterio contenido en la tesis 1a. CXLV/2009,[25] que explica la obligación que tiene el órgano legislativo de expedir previamente un marco normativo que salvaguarde los siguientes principios: 1) legalidad, en tanto todo gasto esté contemplado en el presupuesto o en ley posterior, como lo señala expresamente el artículo 126 de la Constitución Federal; 2) honradez, que supone que el gasto no debe realizarse en forma abusiva ni para destino diverso al programado; 3) eficiencia, pues debe buscarse que el gasto logre el fin para el que se programó; 4) eficacia, en tanto es necesario contar con la capacidad suficiente para lograr las metas; 5) economía, que exige que el gasto se ejerza de manera recta y prudente, buscando siempre las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6) transparencia, con el fin de que sea del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

El criterio establece textualmente:

"GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda

[25] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, registro digital: 166422.

por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal."

La normatividad impugnada, según se desprende del proceso legislativo que la originó, al que antes se hizo referencia, y de su numeral 1, busca establecer reglas para el ahorro y el gasto eficiente, racional y honesto en el manejo de los recursos públicos. Los numerales 4, 10 a 14, 17, 21, 23 y 30 que impugna el ente actor, de manera general y abstracta establecen obligaciones y deberes a cargo de todos los Poderes del Estado de Jalisco, sus dependencias y entidades, Municipios y organismos públicos estatales y municipales, en la determinación de los rubros y partidas presupuestales y en el ejercicio y administración de los recursos económicos que les sean asignados, a través de los cuales se pretende, precisamente, controlar el uso de dichos recursos para hacer posible el cumplimiento de los principios constitucionales en la materia.

Los artículos 57 de la Constitución del Estado de Jalisco y 17 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la entidad reconocen autonomía e independencia del Poder Judicial del Estado en la elaboración de su presupuesto de egresos y en la administración y ejercicio de los recursos públicos, al establecer que el presidente del Supremo Tribunal de Justicia remitirá al titular del Poder Ejecutivo, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, el presupuesto de egresos correspondiente al Poder Judicial, integrado por el elaborado por el Pleno de dicho tribunal, el del tribunal administrativo y por el Consejo de la Judicatura, así como que, una vez aprobado dicho presupuesto por el Congreso, será ejercido con plena autonomía.

No se advierte de ninguna de las obligaciones y prohibiciones contenidas en los numerales impugnados, que se transgreda la autonomía e independencia del Poder Judicial actor, ya que no contemplan ningún acto de

intervención por parte de los otros poderes que suponga intromisión, dependencia o subordinación, en tanto que se deja en plena libertad al ente demandante para elaborar su presupuesto de egresos y para administrar y ejercer sus recursos sin la intervención de alguna entidad, dependencia u organismo ajeno a su estructura, apegándose desde luego a las reglas para la austeridad y ahorro que se determinan y al resto de la normatividad aplicable, además que tampoco se advierte que las obligaciones y prohibiciones referidas impidan u obstaculicen la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Esto es, las disposiciones combatidas establecen y regulan diversas acciones y prohibiciones que deben atender todos los entes del Estado, entre ellos, el Poder Judicial, en la elaboración de su presupuesto de egresos y en la administración de los recursos económicos que les corresponden, lo que no constituye, en sí mismo, una afectación al principio de división de poderes, dado que sólo se fija el marco jurídico con base en el cual, deben realizarse las referidas acciones y evitarse las conductas prohibidas, con el propósito de proteger el patrimonio estatal, a través del ahorro y del gasto eficiente, racional y honesto, en acatamiento a los principios que en la materia consagra la Constitución Política del país.

Sostiene el Poder Judicial actor, por otro lado, que los artículos 5 y 11 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco vulneran los numerales 14, 16 y 116 de la Constitución Federal, ya que obligan a los titulares de los sujetos obligados a promover medidas y acciones para evitar trámites innecesarios, agilizar procesos internos y reducir costos de operación, además de prohibir la contratación de secretarios privados, salvo tratándose de dichos titulares, pero sin especificar quiénes tienen este carácter.

Es infundado el argumento resumido. Los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados por los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal, exigen de las normas jurídicas claridad suficiente para comprender su exacto contenido y significado, a fin de que los sujetos a los que se dirigen estén en posibilidad de conocer y determinar con precisión las obligaciones que les imponen y las conductas que deben realizar para acatarlas, evitando ambigüedades que dificulten su cumplimiento o propicien actuaciones arbitrarias.

Los artículos 5 y 11 impugnados disponen:

"Artículo 5. Todos los sujetos obligados deberán establecer mecanismos de control y seguimiento del ejercicio presupuestal, bajo los principios de austeridad, racionalidad y disciplina en el manejo de los recursos.

"Adicionalmente, será responsabilidad de los titulares de los sujetos obligados señalados en esta ley promover medidas y acciones tendientes a eliminar los trámites innecesarios, agilizar los procesos internos y reducir los costos de operación y administración."

"Artículo 11. Queda prohibida la contratación de secretarios privados. Sólo podrán contar con estos servicios los titulares de los poderes y quienes encabezan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los presidentes municipales y los titulares de los organismos autónomos."

La simple lectura de las disposiciones transcritas basta para advertir que no puede estimarse que transgredan los principios de legalidad y seguridad jurídica, al grado de crear tal incertidumbre que impida la regularidad en el ejercicio de la función encomendada a los órganos que integran el Poder Judicial Local.

El primer numeral reproducido establece a cargo de los titulares de los sujetos obligados, entre los que se encuentran, en términos del artículo 2, fracción I, del cuerpo legal impugnado, los Poderes del Estado, incluido el Poder Judicial, así como sus dependencias y entidades, la obligación de promover medidas y acciones tendientes a eliminar los trámites innecesarios, agilizar los procesos internos y reducir los costos de operación y administración; por su parte, el numeral 11 combatido prohíbe la contratación de secretarios privados, salvo para los titulares de los poderes y quienes encabezan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

Es cierto que las referidas normas no especifican quiénes tienen el carácter de titular; sin embargo, ello no se traduce en incertidumbre alguna, pues no debe olvidarse que el legislador no está obligado a definir, como si se tratara de un diccionario, cada una de las palabras que utiliza cuando las que elige son de fácil entendimiento y comprensión, como ocurre tratándose de los titulares de los Poderes de un Estado, sus dependencias, entidades y organismos públicos, pues es de todos comprensible que la palabra titular en el contexto de la legislación impugnada refiere a las personas que encabezan los poderes, dependencias, entidades y organismos referidos.

Además, tratándose del Poder Judicial del Estado de Jalisco, basta acudir al artículo 56 de la Constitución de la entidad y 3 de la ley orgánica de dicho poder para conocer que el mismo se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal de lo Administrativo, en los Juzgados de Primera Instancia, Menores y de Paz y jurados, además del Consejo de la Judicatura y del Instituto de Justicia Alternativa, por lo que tendrán el carácter de titulares

quienes presiden estos organismos, advirtiéndose en la ley orgánica citada las atribuciones que competen a dichos titulares y, por tanto, su responsabilidad en la implementación de las medidas y acciones tendientes a eliminar los trámites innecesarios, agilizar los procesos internos y reducir los costos de operación y administración, así como para determinar quiénes pueden contar con secretarios privados, de suerte tal, que no existe incertidumbre en cuanto a los sujetos titulares a que se dirigen las disposiciones combatidas, máxime la claridad del numeral 11 combatido, al señalar que sólo "**los titulares de los poderes y quienes encabezan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los presidentes municipales y los titulares de los organismos autónomos", podrán contar con los servicios de un secretario privado**."

Argumenta el poder actor, que los numerales 6 y 31 del ordenamiento impugnado resultan imprecisos, pues establecen que el ejercicio del gasto debe sujetarse a los montos autorizados en el presupuesto, sin precisar la autoridad a la que compete dar la autorización del monto a ejercer ni los montos a que se refiere, así como tampoco se aclara la autoridad ante la que debe justificarse la razón que impidió la compra de boletos de viaje con la anticipación necesaria para asegurar la tarifa más económica.

También es infundado lo anterior. Los citados numerales que tacha de imprecisos el actor, establecen:

"Artículo 6. El ejercicio del gasto se realizará bajo principios de austeridad, racionalidad y optimización de los recursos, ajustándose a los objetivos y metas de desarrollo, cumpliendo un fin determinado y <u>sujetándose a los montos autorizados en los presupuestos de egresos</u>."

"Artículo 31. Por concepto de viajes, se prohíbe la adquisición de boletos en primera clase, salvo causa justificada; y se preferirán las tarifas de clase más económica, debiéndose reservar en tiempo y forma para asegurar lo anterior.

"Sólo en aquellas situaciones de urgencia y de falta de tiempo oportuno para la reserva, podrá contratarse alguna otra tarifa, <u>justificando debidamente los motivos por los cuales no se hizo con la planeación y el tiempo suficiente para asegurar la tarifa económica</u>."

Las disposiciones reproducidas son claras en su contenido y no crean incertidumbre jurídica alguna. La primera señala con precisión la obligación de ejercer el gasto con apego a los principios de austeridad, racionalidad y optimización de los recursos y sujetándose a los montos autorizados en los

presupuestos de egresos, lo que respeta la prescripción contenida en el numeral 126 de la Constitución Federal, respecto a que: "**No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior**."; la segunda norma exige asegurar la adquisición de los boletos de viaje que correspondan a las tarifas más económicas, salvo en casos de urgencia y falta de tiempo, lo que deberá justificarse.

Es inexacto que el numeral 6 combatido, no precise a qué montos se refiere, pues lógicamente alude a las cantidades a que ascienden los diversos gastos que se ejercen y a la prohibición de rebasar los montos autorizados en el presupuesto de egresos, sin que pueda estimarse ambigua la norma, como lo sostiene la parte actora, sólo porque no señale cuál es la autoridad a la que corresponde autorizar el monto de cada gasto.

En efecto, la normativa impugnada tiene por objeto, según lo determina su numeral 1, "... **establecer reglas para el ahorro y el gasto eficiente, racional y honesto que se deberá poner en práctica en el manejo de los recursos públicos** ..." por parte de todos los Poderes del Estado de Jalisco, sus dependencias y entidades, organismos públicos y Ayuntamientos. Los lineamientos que contempla obligan a todos estos organismos y a los servidores públicos que en ellos laboran, de suerte que es imposible exigir al legislador que en la propia normativa precise cada autoridad o funcionario al que corresponda aplicar cada uno de los lineamientos y reglas que se establecen.

Sin embargo, ello de ninguna manera se traduce en transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica, en tanto que basta acudir a la legislación aplicable en cada uno de esos organismos para determinar a quién corresponde acatar las diversas obligaciones que se contemplan y, específicamente, el autorizar los montos a ejercer del gasto público, máxime que el artículo 7 de la propia Ley de Austeridad y Ahorro del Estado establece que los sujetos obligados deberán elaborar un reglamento y un programa en la materia.

Igual consideración cabe hacer en torno al artículo 31 impugnado, que también es claro, al prohibir la compra de boletos de viaje de lujo, salvo causa justificada, y la obligación de preferir las tarifas más baratas, a no ser por situaciones de urgencia y falta de tiempo, lo que deberá justificarse, lógicamente, ante el servidor público que corresponda conforme a la normativa aplicable en cada caso.

Es infundado también lo alegado por el poder actor, en el sentido de que son ambiguos los artículos 8, 16, 27, 34, 35 y 36 de la Ley de Austeridad y Ahorro combatida, por no precisar quiénes son los servidores públicos res-

ponsables de actuar o de omitir actuar conforme a sus prescripciones, los encargados de tramitar el procedimiento por el incumplimiento a la ley y dictar la sanción aplicable, las conductas penadas y la sanción a imponer.

Por lo que se refiere al artículo 36 impugnado, con anterioridad se determinó que las atribuciones que otorga a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, para sancionar el incumplimiento a las normas de austeridad y ahorro, aplican únicamente respecto de las secretarías y dependencias que pertenecen al Poder Ejecutivo Local, mas no tratándose de los órganos del Poder Judicial, pues no tiene intervención alguna en la elaboración de su presupuesto de egresos ni cuenta con atribución alguna para decidir el destino de los recursos que corresponden a dicho poder. Por tanto, la violación que se imputa a esta norma derivada de la ambigüedad que se le atribuye no podría causar afectación alguna a la parte actora.

Por su parte, los artículos 8, 16 y 27 combatidos, disponen:

"Artículo 8. Los responsables de las áreas de finanzas, administración, planeación, contraloría, oficialía mayor y las áreas o unidades de transparencia de cada ente público, en el ámbito de su competencia, aplicarán las políticas de austeridad y ahorro que se determinen a partir de esta ley, así como sus programas y reglamentos internos.

"Las responsabilidades a que se refiere esta ley se constituirán de manera directa a los sujetos auditables que hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado; y, en su caso, subsidiariamente, al servidor público o elemento operativo jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. En los órganos que sean colegiados, las responsabilidades que resulten se aplicarán de manera solidaria entre todos los integrantes que hayan incurrido en el acto u omisión generador."

"Artículo 16. Las adquisiciones de bienes y servicios de uso generalizado deberán llevarse a cabo de manera fundada y reglamentada, bajo la supervisión de los responsables señalados en el artículo 8 de la presente ley, buscando obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y oportunidad de lo adquirido."

"Artículo 27. Queda prohibida la compra de vehículos automotores de lujo en todos los sujetos obligados para labores administrativas. Sólo se autorizará la compra de vehículos utilitarios, austeros y funcionales.

"La adquisición de nuevas unidades queda sujeta a la ampliación o sustitución de aquellas que ya no sean útiles para el servicio, o porque el costo de mantenimiento acumulado en un año sea igual o mayor al valor de venta o de mercado. En caso de robo o pérdida total, se podrá realizar una nueva compra una vez que sea reintegrado su valor por el seguro correspondiente, cuando sea procedente el pago de acuerdo con los términos de la póliza respectiva.

"Sólo podrán aplicarse excepciones del presente artículo cuando se trate de vehículos especiales para labores operativas de seguridad pública, protección civil, salud, aseo público, obra pública, o para la seguridad de los servidores públicos, bajo la supervisión de los responsables señalados en el artículo 8 de la presente ley."

Las normas reproducidas no transgreden las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que resultan claras y precisas no sólo en cuanto a las acciones u omisiones que como deberes contemplan sino también respecto de los sujetos obligados a acatarlos.

Así, el artículo 8 señala que son los responsables de las áreas de finanzas, administración, planeación, contraloría, oficialía mayor y de transparencia de cada ente público, en el ámbito de su competencia, a quienes corresponde aplicar las políticas de austeridad y ahorro contempladas en la normativa impugnada y en las disposiciones de ella derivadas, sin que pueda exigirse que se especifique el cargo concreto del servidor público responsable de cada una de esas áreas, ya que basta acudir a la legislación relativa y aplicable en cada poder, dependencia, entidad u organismo público para determinar quién es el responsable del área relativa.

El segundo párrafo de la norma que se examina precisa que las responsabilidades que contempla el propio cuerpo legal combatido se aplicarán a los sujetos que incurran en los actos u omisiones que las constituyan, así como al servidor público jerárquicamente inmediato que haya autorizado el acto u omitido su revisión cuando exista dolo, culpa o negligencia, por lo que tampoco esta parte de la disposición contraría los principios de legalidad y seguridad jurídica, en tanto basta acudir a la legislación aplicable para conocer quiénes son los sujetos responsables y los superiores. Igual ocurre tratándose de los órganos colegiados, respecto de los cuales, aclara la norma que las responsabilidades se aplicarán de manera solidaria entre todos sus miembros.

Los numerales 16 y 27 establecen que los responsables referidos en el artículo 8, antes examinado, esto es, los responsables de las áreas de finan-

zas, administración, planeación, contraloría, oficialía mayor y de transparencia de cada ente público, deberán supervisar las adquisiciones de bienes y servicios de uso generalizado, buscando las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y oportunidad, así como las excepciones en la compra de vehículos especiales para labores operativas de seguridad pública, protección civil, salud, aseo público, obra pública, o para la seguridad de los servidores públicos. Por tanto, si no existe la ambigüedad alegada en torno al citado numeral 8, respecto de los aludidos servidores públicos responsables de las diversas áreas, tampoco violan los principios de legalidad y seguridad jurídica los artículos 16 y 27, que remiten al 8, en cuanto a los sujetos que deben supervisar las adquisiciones de que se trata, a saber, los responsables de las áreas.

Las normas de que se trata tampoco resultan imprecisas en cuanto a la autoridad que debe tramitar los procedimientos por incumplimiento a la ley y las sanciones a aplicar, pues, al respecto, debe atenderse a lo preceptuado en los numerales 34 y 35 de la normativa impugnada, y los demás ordenamientos legales aplicables en la materia, como se explica a continuación:

Los artículos 34, 35 y 36 impugnados, disponen:

"Artículo 34. Toda persona podrá denunciar ante la autoridad correspondiente, cualquier hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de la presente ley. Las autoridades conocedoras de las denuncias deberán turnarlas a las instancias competentes por la naturaleza de que se traten. La autoridad competente está obligada a realizar la investigación, instaurar el procedimiento y, en su caso, sancionar al servidor público o elemento operativo denunciado."

"Artículo 35. Los servidores públicos o elementos operativos que incumplan con las disposiciones previstas en esta ley incurrirán en una falta y se les aplicarán las responsabilidades políticas, administrativas o penales, que en su caso procedan, de conformidad con las leyes aplicables."

Las disposiciones transcritas regulan las denuncias por incumplimiento a las normas de austeridad y ahorro, precisando que cualquier persona podrá hacer la denuncia, misma que se turnará a la autoridad competente, la que deberá realizar la investigación, instaurar el procedimiento y, en su caso, aplicar la sanción procedente. Aclaran que los servidores públicos y el personal operativo serán responsables de las faltas en que incurran y se les aplicarán las responsabilidades políticas, administrativas o penales que procedan.

No se advierte que los numerales 34 y 35 combatidos transgredan los principios de legalidad y seguridad jurídica, en tanto aclaran quiénes son responsables por las faltas a las normas de austeridad y ahorro, así como a quiénes corresponde instaurar los procedimientos y aplicar las sanciones correspondientes según la naturaleza de la falta. No puede exigirse a las normas que precisen específicamente las autoridades responsables al interior de cada poder, dependencia, entidad u organismo público por las faltas referidas ni aquellas a las que competa instaurar los procedimientos de responsabilidad y aplicar las sanciones procedentes, como tampoco puede exigirse que precisen la sanción aplicable a cada acción u omisión que implique una falta a sus prescripciones. Lógicamente, debe acudirse a la legislación aplicable en cada uno de esos organismos, además de atender preferentemente a los capítulos de responsabilidades de los servidores públicos contenidos tanto en la Constitución Federal (título IV, artículos 104 a 108), como en la del Estado de Jalisco (título octavo, capítulos I a IV, artículos 91 a 107), y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad, que en sus numerales 1o., 2o., 3o. y 4o. determina el objeto de la ley, quiénes tienen el carácter de servidores públicos responsables, las autoridades competentes para llevar los procedimientos y aplicar las sanciones correspondientes, así como el tipo de sanción a imponer según la naturaleza de la falta, en los términos siguientes:

"Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado en materia de:

"I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

"II. Las obligaciones de los servidores públicos;

"III. Las responsabilidades y sanciones administrativas de los servidores públicos;

"IV. Las causas de responsabilidad y sanciones en materia de juicio político;

"V. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar sanciones a los servidores públicos que resulten sujetos de responsabilidad;

"VI. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia de juicio penal en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad; y,

"VII. El registro patrimonial de los servidores públicos."

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial del Estado, a los integrantes del Tribunal Electoral del Estado, así como a los del Tribunal de Arbitraje y Escalafón previstos en la Constitución Política del Estado de Jalisco; a los miembros del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado; a los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los integrantes del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado y en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquiera naturaleza en la administración pública del Estado o de los Municipios, así como a quienes presten servicios en los organismos públicos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran por el desempeño de sus respectivas funciones."

"Artículo 3o. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

"I. El Congreso del Estado;

"II. El Supremo Tribunal de Justicia;

"III. El Tribunal de lo Administrativo;

"IV. El Tribunal Electoral del Estado;

"V. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado;

"VI. El Consejo de la Judicatura del Estado;

"VII. El Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado;

"VIII. La Contraloría del Estado;

"IX. Las secretarías, dependencias y entidades paraestatales del Ejecutivo;

"X. Los Ayuntamientos, sus dependencias y entidades paramunicipales;

"XI. La Comisión Estatal de Derechos Humanos;

"XII. El Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado;

"XIII. La Auditoría Superior, y

"XIV. Los demás órganos que determinen las leyes."

"Artículo 4o. Cuando los actos y omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos de responsabilidad política, penal, administrativa o civil previstos en la Constitución del Estado, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades competentes a que alude el artículo anterior; turnar las denuncias a quien debe conocer de ellas.

"En la integración de los procedimientos respectivos, deberá prevalecer el principio de presunción de inocencia a favor del servidor público presunto responsable.

"No podrán imponerse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza."

En consecuencia, entendida e interpretada la normativa impugnada dentro del contexto normativo federal y estatal a que pertenece, se concluye que las disposiciones impugnadas no transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica en los términos apuntados por el poder actor, en tanto no crean imprecisión alguna en cuanto a los sujetos a los que se dirigen como obligados por sus prescripciones ni respecto a las autoridades a las que corresponde castigar sus faltas en los ámbitos político, administrativo, penal y civil.

Se argumenta en la demanda, que los artículos 5, 12, 20, 22, 23, 27 y transitorio segundo, fracción I, impugnados contienen conceptos indeterminados o previsiones que por su grado de confusión provocan un grado de inseguridad que imposibilita la regularidad en el ejercicio de las atribuciones del ente actor. Específicamente, se refiere a los conceptos y previsiones que se destacan en la siguiente transcripción de dichos artículos:

"Artículo 5. Todos los sujetos obligados deberán establecer mecanismos de control y seguimiento del ejercicio presupuestal, bajo los principios de austeridad, racionalidad y disciplina en el manejo de los recursos. …"

"Artículo 12. Se optimizarán las estructuras orgánicas y ocupacionales de los sujetos obligados señalados en la presente ley, en todos los niveles y categorías tabulares. Adicionalmente, se restringirán los servicios de consultoría y asesoría, la contratación de personal por honorarios.

"Los sujetos obligados deberán elaborar un programa de optimización de las estructuras orgánicas y ocupacionales, en cumplimiento de lo dispuesto por este artículo."

"Artículo 20. Las erogaciones por conceptos de materiales y suministros deberán reducirse al mínimo indispensable en el caso de papelería, útiles de escritorio, fotocopiado, consumibles de equipo de cómputo, telefonía, combustibles y utensilios en general."

"Artículo 22. Las adquisiciones de equipos de cómputo y comunicación se realizarán con base en planes de modernización. Se promoverá el uso de software abierto."

"Artículo 23. El uso de los servicios de telefonía, tanto fija como móvil, se regulará mediante el establecimiento de un tabulador de cuotas que fije topes en función de las atribuciones, necesidades y responsabilidades de los servidores públicos, o elementos operativos."

"Artículo 27. … La adquisición de nuevas unidades queda sujeta a la ampliación o sustitución de aquellas que ya no sean útiles para el servicio, o porque el costo de mantenimiento acumulado en un año sea igual o mayor al valor de venta o de mercado. En caso de robo o pérdida total, se podrá realizar una nueva compra una vez que sea reintegrado su valor por el seguro correspondiente, cuando sea procedente el pago de acuerdo con los términos de la póliza respectiva. …"

"Segundo. Los sujetos obligados en la presente ley tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales para elaborar, publicar y difundir los siguientes documentos:

"I. Programa de optimización de las estructuras orgánicas y ocupacionales."

El poder actor se limita a reproducir las anteriores normas subrayando los conceptos o previsiones como aquí se hizo, y a afirmar que resultan imprecisas al grado de imposibilitar su cumplimiento, sin explicar por qué lo considera así.

Este Tribunal Pleno no advierte que las normas combatidas violen la certeza jurídica que requieren para que los sujetos a los que se dirigen conozcan de manera clara y precisa los deberes, conductas y omisiones que imponen.

Así, el numeral 5 obliga a los sujetos de la ley a establecer mecanismos de control y seguimiento del ejercicio presupuestal, bajo los principios de

austeridad, racionalidad y disciplina en el manejo de los recursos. No se advierte qué duda pueda generar la forma de dar cumplimiento a la disposición, en tanto resulta de fácil entendimiento lo que constituyen los mecanismos de control y seguimiento del ejercicio del presupuesto, ya que es claro que se trata de las diferentes formas o maneras en que se obligue a los servidores públicos que manejen los recursos a llevar los procedimientos, las anotaciones y los registros necesarios para conocer y verificar su destino, aquello en lo que son utilizados.

El artículo 12 impone el deber de optimizar las estructuras orgánicas y ocupacionales de los sujetos obligados en todos los niveles y categorías, y la fracción I de su transitorio segundo, a elaborar, publicar y difundir en un determinado plazo el programa de optimización relativo. Tampoco se advierte imprecisión o confusión en la norma en tanto las palabras utilizadas por el legislador son de entendimiento claro, en tanto se trata de lograr que toda la organización y funcionamiento del sujeto obligado sea lo más eficiente posible.

Establece el numeral 21, que las erogaciones en papelería, útiles de escritorio, fotocopiado, consumibles de equipo de cómputo, telefonía, combustibles y utensilios en general deberán reducirse al mínimo indispensable. El mínimo indispensable no genera duda alguna en tanto cualquier persona puede comprender los términos "mínimo" e "indispensable", que utilizados en conjunto implican la obligación de gastar sólo lo necesario en los conceptos aludidos.

Igual ocurre con los términos "planes de modernización" y uso de "software abierto", a que se refiere el numeral 22 combatido, en tanto es sencillo comprender que obliga a buscar el equipo más eficiente y funcional tratándose de computación y comunicación.

La obligación consistente en contar con un tabulador de cuotas que fije topes a los gastos por servicio de telefonía fija y móvil, en función de las atribuciones, necesidades y responsabilidades de los servidores públicos, o elementos operativos, que exige el artículo 23 impugnado, tampoco resulta impreciso, pues es del entendimiento común, el significado de un tabulador que contenga topes, de la misma manera que resulta del entendimiento común lo que significa que resulte procedente el pago de un seguro de automóvil en los términos de la póliza respectiva, a que se refiere el numeral 27 que se impugna, al disponer que sólo en ese supuesto procederá la adquisición de una nueva unidad en caso de robo o pérdida.

Como se advierte, las disposiciones analizadas no violentan los principios de legalidad y seguridad jurídica en tanto no contienen conceptos imprecisos ni resultan confusas al grado de imposibilitar su cumplimiento y afectar la regularidad en el ejercicio de la función encomendada al Poder Judicial del Estado de Jalisco, en contravención a su independencia y autonomía, como inexactamente se afirma en la demanda de controversia constitucional.

Por último, sostiene el ente actor que el transitorio tercero de la normativa impugnada, al obligar a realizar las modificaciones presupuestales necesarias para acatar sus disposiciones, establece una obligación imposible de cumplir, pues dicha normativa inició su vigencia el uno de enero de dos mil quince, en que ya estaba autorizado el presupuesto de egresos correspondiente y dado que no es posible modificarlo.

El citado transitorio dispone:

"Tercero. Los sujetos obligados contarán con ciento ochenta días naturales para determinar y aprobar, en los términos de la legislación vigente, las modificaciones presupuestales que sean necesarias para cumplir las disposiciones establecidas en esta ley."

Es infundado el planteamiento del poder actor. La disposición transcrita establece el plazo de ciento ochenta días naturales para que los sujetos obligados determinen y aprueben las modificaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de sus disposiciones, lo que deberán hacer en los términos de la legislación vigente.

Es cierto que la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios inició su vigencia el uno de enero de dos mil quince, según lo dispuesto por su artículo primero transitorio, fecha en la que ya debía estar aprobado el presupuesto de egresos de la entidad para dicho año, de conformidad con lo previsto en los numerales 42 y 45 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la entidad.

Sin embargo, es inexacto que lo anterior implique el establecimiento de una obligación de imposible cumplimiento. En primer término, se advierte que muchas de las prescripciones establecidas en la ley impugnada, no requieren para su cumplimiento e implementación de la modificación del presupuesto de egresos, tales como el establecimiento de medidas de control y seguimiento del ejercicio del presupuesto y la implementación de medidas y acciones tendientes a eliminar trámites innecesarios, agilizar procesos internos y reducir costos de operación y administración (artículo 5); la elaboración del programa de austeridad y ahorro y del reglamento relativo (artículo 7); apli-

cación de políticas de austeridad y ahorro (artículo 8); abstención de autorización de bonos y percepciones extraordinarias y de contratación de seguros de gastos médicos privados y secretarios privados, salvo las excepciones autorizadas (artículos 10 y 11); optimizar estructuras orgánicas y ocupaciones (artículo 12); elaborar tabuladores de gastos topes en algunos rubros (artículos 23 y 30); etcétera.

Por otro lado, en relación con los cambios que sí requieren de modificaciones al presupuesto de egresos, debe tenerse presente que la disposición transitoria determina que tales modificaciones tienen que hacerse en los términos de la legislación vigente y, por tanto, los sujetos obligados quedan constreñidos a actuar conforme a las prescripciones en la materia contempladas en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, que contiene un capítulo V, denominado "**De la iniciativa, aprobación y reformas al presupuesto**"; específicamente, los artículos 46, 47 y 48 disponen:

"Artículo 46. Aprobado el presupuesto de egresos del Estado, éste regirá para el ejercicio fiscal que corresponda. Cuando por la aplicación de leyes, decretos o acuerdos posteriores a la aprobación del presupuesto impliquen erogaciones no autorizadas, el titular del Poder Ejecutivo, deberá someter a la consideración del Congreso del Estado, las iniciativas de reforma respectivas, acompañadas de la opinión de la secretaría sobre la viabilidad financiera de la propuesta. ..."

"Artículo 47. A toda iniciativa de modificación al presupuesto de egresos que presente el titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado, que represente aumento del gasto público, deberá acompañarse la previsión de ingresos necesarios para sufragarlo.

"El titular del Poder Ejecutivo del Estado, estará facultado para que previa petición de las dependencias y entidades, de manera excepcional, y una vez evaluado por la secretaría, incorpore al presupuesto de egresos partidas presupuestales, observando desde luego, para dotarlas de recursos, las normas relativas a la transferencia de recursos entre partidas presupuestales y siempre y cuando no se rebase con ello los techos financieros autorizados para cada capítulo por el Congreso del Estado, ni se altere el equilibrio presupuestal."

"Artículo 48. Cuando las asignaciones fijadas en el presupuesto de egresos resulten insuficientes para el cumplimiento de las funciones de las unidades presupuestales, las dependencias y entidades interesadas solicitarán a la secretaría que se analice la factibilidad de proponer al Ejecutivo la formulación de iniciativas de reformas al presupuesto, observando lo dispuesto en los dos preceptos anteriores."

Así, es inexacto que la obligación establecida en el transitorio tercero de la normativa impugnada sea de imposible cumplimiento y, por tanto, no transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica.

No quedando concepto de invalidez pendiente de examen y al haber resultado infundados los propuestos, debe declararse procedente pero infundada la controversia constitucional y reconocerse la validez de las normas impugnadas de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 27, 30, 31, 34, 35, 36, 37, así como transitorios segundo, fracción I, y tercero de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de veintidós de noviembre de dos mil catorce.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia 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 como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en

sus apartados primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 16, 17, 22, 23, 27, 30, 31, 34, 35, 36, 37, y transitorios segundo, fracción I, y tercero de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su apartado tercero, consistente en reconocer la validez de los artículos 10, 11, 13, 14 y 21 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández, no asistieron a la sesión de veintitrés de mayo de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la controversia constitucional 8/2015.

En sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de mayo de dos mil dieciséis analizamos la controversia constitucional 8/2015, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, en contra de los artículos 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 21, 23, 27, 30, 31, 34, 35, 36 y 37, así como transitorios segundo, fracción I, y tercero de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de noviembre de dos mil catorce.

Tratándose de los artículos 4, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 21, 23 y 30 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, la sentencia considera que no son violatorios de la autonomía e independencia del Poder Judicial actor, ya que ninguno de ellos contempla obligaciones o prohibiciones que se traduzcan en actos que impliquen sumisión, dependencia o subordinación de dicho poder a los otros Poderes del Estado de Jalisco, ni obstaculizan la regularidad en el ejercicio de las atribucio-

nes que constitucionalmente le corresponden. Aunado a lo anterior, se trata de una ley emitida por el Congreso del Estado en el marco de las atribuciones que le otorgan los artículos 116, fracción II, párrafos cuarto, quinto y sexto de la Constitución General y 35, fracciones I, IV y XXI, de la Constitución del Estado de Jalisco.

Voto concurrente

Comparto el reconocimiento de validez de los artículos 4, 12, 17, 23 y 30 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, sin embargo, considero que la sentencia debió haber hecho su análisis de manera individual, como lo hago a continuación:

En mi opinión, el artículo 4 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios,[1] no es vinculante al Poder Judicial, pues de acuerdo con el párrafo primero está dirigido a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y Municipios. El artículo 12 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios[2] prevé que se restringirán los servicios de consultoría, asesoría y la contratación de personal por honorarios. Esta medida no implica ni siquiera una intromisión en la autonomía presupuestaria del Poder Judicial, pues el alcance de la restricción de esos servicios será definido por el propio Poder Judicial. Así, se trata de una disposición que busca economizar el gasto y que, conforme al artículo 134 de la Constitución General, debe ser establecida en la legislación.[3] El artículo 17 de la Ley de Austeridad[4] establece que las adquisiciones sólo podrán autorizarse, si el precio es igual o menor al precio de mercado de mayoreo, considerando la calidad, garantías y servicio, salvo causa justificada. Esta disposición tampoco implica una intromisión en la autonomía presupuestaria del Poder Judicial, pues busca que la administración de los recursos económicos del Poder Judicial sea eficiente y económica, conforme al

---

[1] **Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios**
"**Artículo 4.** En la elaboración de los presupuestos de egresos, y en los términos de la legislación aplicable, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, así como los Municipios, podrán preferentemente dirigir los recursos obtenidos a partir de las políticas y lineamientos de austeridad y ahorro, al capítulo de inversión pública.
"Por ninguna razón podrán destinarse los ahorros generados hacia los capítulos correspondientes al gasto operativo como son servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, subsidios y subvenciones, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y deuda pública, con excepción de los capítulos anteriores correspondientes a las áreas de seguridad pública, salud y educación."

[2] "**Artículo 12.** Se optimizarán las estructuras orgánicas y ocupacionales de los sujetos obligados señalados en la presente ley, en todos los niveles y categorías tabulares. Adicionalmente, se restringirán los servicios de consultoría y asesoría, la contratación de personal por honorarios.
"Los sujetos obligados deberán elaborar un programa de optimización de las estructuras orgánicas y ocupacionales, en cumplimiento de lo dispuesto por este artículo."

[3] **Constitución General**
"**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. …"

[4] **Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios**
"**Artículo 17.** Las adquisiciones sólo podrán autorizarse si el precio es igual o menor al precio de mercado de mayoreo, considerando la calidad, garantías y servicio, salvo causa justificada."

artículo 134 de la Constitución General, y deja en manos del Poder Judicial la autorización o no de las adquisiciones. Finalmente, los artículos 23 y 30 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco[5] prevén la obligación de establecer tabuladores para controlar el gasto en telefonía y viáticos. De la misma manera, considero que se trata de una disposición que busca que la administración de los recursos económicos del Poder Judicial sea eficiente y económica conforme al artículo 134 de la Constitución General, y no constituye una intromisión en su autonomía presupuestal, pues los tabuladores serán elaborados por el propio poder.

Voto particular

Por otro lado, no comparto el sentido de la sentencia, en relación con los artículos 10, 11, 13, 14 y 21 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establecen medidas que subordinan al Poder Judicial en su autonomía presupuestal.

Los artículos en cita establecen lo siguiente:

- No se autorizará la contratación de seguros de gastos médicos privados para ningún servidor público, salvo que por motivo de sus condiciones generales de trabajo u otro instrumento obligatorio se haya convenido con los trabajadores otorgar dicha prestación.[6]

- Se prohíbe la contratación de secretarios privados, y sólo podrán contar con estos servicios los titulares de los poderes y quienes encabezan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los presidentes municipales y los titulares de los organismos autónomos.[7]

---

[5] **Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios**
"**Artículo 23.** El uso de los servicios de telefonía, tanto fija como móvil, se regulará mediante el establecimiento de un tabulador de cuotas que fije topes en función de las atribuciones, necesidades y responsabilidades de los servidores públicos, o elementos operativos."
"**Artículo 30.** Para el control de los gastos en viáticos, los sujetos obligados deberán elaborar y publicar un tabulador que contemple las erogaciones en el interior del Estado como en el resto de la República Mexicana, bajo criterios de austeridad y ahorro.
"Para gastos en viáticos, sin incluir alimentos, en el interior del Estado, el tope máximo no podrá superar el equivalente a los treinta salarios mínimos diarios generales vigentes en la zona metropolitana de Guadalajara, por día; y en el caso del resto de la República Mexicana, no podrán superar el equivalente a los treinta y cinco salarios mínimos diarios generales vigentes en la zona metropolitana de Guadalajara, por día.
"Por concepto exclusivamente de alimentos, los topes máximos que se establezcan en los tabuladores de viáticos no podrán superar el equivalente a los quince salarios mínimos diarios generales vigentes en la zona metropolitana de Guadalajara, por día, cuando se justifiquen los tres alimentos."
[6] **Ley de Austeridad y Ahorro para el Estado de Jalisco y sus Municipios**
"**Artículo 10.** Por ningún motivo se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias, como lo señala el segundo párrafo del artículo 111 de la Constitución del Estado. No se autorizará la contratación de seguros de gastos médicos privado (sic) para ningún servidor público, salvo que por motivo de sus condiciones generales de trabajo u otro instrumento obligatorio, hayan convenido con sus trabajadores otorgar dicha prestación."
[7] "**Artículo 11.** Queda prohibida la contratación de secretarios privados. Sólo podrán contar con estos servicios los titulares de los poderes y quienes encabezan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los presidentes municipales y los titulares de los organismos autónomos."

- Se determinan los porcentajes máximos del presupuesto que puede destinarse a publicidad y comunicación por concepto de radio y televisión, pautas en Internet y redes sociales, así como los espacios en prensa escrita y cualquier otra erogación equivalente de acuerdo al clasificador por objeto del gasto.[8]

- Se limita el gasto en servicios profesionales, científicos, técnicos, de asesoría y otros equivalentes al cero punto uno por ciento del presupuesto total del sujeto obligado.[9]

- Se prohíbe la compra de vestuario y uniformes para personal administrativo, con excepción del personal de los cuerpos de seguridad, salud, ciencias forenses y protección civil en todos sus niveles, así como los que se requieran por medidas de seguridad e higiene.[10]

En mi opinión, estas medidas subordinan al Poder Judicial, pues le impiden tomar decisiones en última instancia relativas a la contratación de servicios, adquisición de bienes muebles, presupuestación y gasto que pueden ser necesarias para cumplir con sus atribuciones. Conforme al precedente controversia constitucional 35/2000, cuando una norma disponga que la toma de decisiones respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, control, arrendamiento, registro, enajenación de patrimonio así como la contratación de servicios de cualquier naturaleza del Poder Judicial del Estado no corresponda en última instancia a dicho poder existe una violación al principio de división de poderes.[11]

Por esta razón, considero que debió declararse la invalidez de los artículos 10, 11, 13, 14 y 21 de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Este voto se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

[8] "**Artículo 13.** Los gastos en publicidad y comunicación de los **sujetos obligados**, por concepto de tiempos en radio y televisión, pautas en Internet y redes sociales, así como los espacios en prensa escrita y cualquier otra erogación equivalente de acuerdo al clasificador por objeto del gasto, no podrán rebasar el cero punto tres por ciento de su presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal correspondiente, con excepción de la difusión en materia de programas de protección civil, salud y seguridad pública.
"En el caso del Poder Ejecutivo del Estado el porcentaje señalado en el párrafo anterior se aplicará al conjunto de la administración pública centralizada."

[9] "**Artículo 14.** Los gastos en servicios profesionales, científicos, técnicos, de asesoría y otros equivalentes de acuerdo al clasificador por objeto del gasto, no podrán rebasar el cero punto uno por ciento del presupuesto total del **sujeto obligado**.
"Quedan exceptuados de lo señalado en el párrafo anterior, los gastos en servicios relativos a labores educativas y de salud, investigación académica y para la realización de proyectos de inversión y estratégicos."

[10] "**Artículo 21.** Queda prohibida la compra de vestuario y uniformes para personal administrativo, con excepción del personal de los cuerpos de seguridad, salud, ciencias forenses y protección civil en todos sus niveles, así como los que se requieran por medidas de seguridad e higiene.
"Asimismo, quedan exceptuados de dicha prohibición los sujetos obligados que, por motivo de sus condiciones generales de trabajo u otro instrumento obligatorio, hayan convenido con sus trabajadores otorgar uniformes y vestuario."

[11] Resuelta por el Tribunal Pleno el día veintidós de junio de dos mil cuatro, ver fojas 45 a 46.

PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunda en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

P./J. 9/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 9/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.

II. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA REGULACIÓN DEL INGRESO, PROMOCIÓN, RECONOCIMIENTO Y PERMANENCIA EN AQUÉL, ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN III, 12, 13 Y 67 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIÓN III; 9, FRACCIÓN XLII –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "DISEÑAR Y"–; 11, FRACCIÓN III –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "EN EL PRESENTE ORDENAMIENTO"–; 14, FRACCIÓN II –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES GENERALES QUE LA SECRETARÍA DETERMINE"–; 43, FRACCIÓN IV –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES GENERALES QUE LA SECRETARÍA DETERMINE Y"–; ASÍ COMO DE LAS SECCIONES CUARTA Y QUINTA DEL CAPÍTULO SEGUNDO Y LAS SECCIONES PRIMERA A OCTAVA DEL CAPÍTULO TERCERO, MÁS EL ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2014. LA FEDERACIÓN POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. 28 DE SEPTIEMBRE DE 2015. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el treinta de abril de dos mil catorce, Alfonso Humberto Castillejos Fernández, quien se ostentó como consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en representación de dicho poder, en la que demandó la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

El Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Actos impugnados:

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el dos de abril de dos mil catorce, en específico, los artículos 9o., fracción III, 12, 13 y 67, fracciones II y III.

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso, narrados en la demanda son, en resumen, los siguientes:

1. El diez de diciembre de dos mil doce, el Ejecutivo Federal presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de educación.

2. Mediante oficio DGPL 62-II-2-174 de once de diciembre de dos mil doce, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Equidad y Género.

3. El veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Ley Fundamental.

En los artículos tercero y quinto transitorios del citado decreto de reforma constitucional, se dispuso que el Congreso de la Unión, para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de la Ley Fundamental, deberá expedir las leyes respectivas.

4. El once de septiembre de dos mil trece, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los decretos mediante los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, y se expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, respectivamente.

Señala que en el artículo tercero transitorio del decreto por el cual se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, se dispuso que los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

5. El dos de abril de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo Federal, en su escrito inicial adujo, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

De manera previa, el actor señala los principios y reglas que operan en materia educativa en nuestro sistema jurídico, a saber:

1. Concurrencia en la materia educativa a nivel constitucional.

Las facultades concurrentes son entendidas como aquellas que son ejercidas, tanto por la Federación, como por las entidades federativas, ya sea porque así lo disponga la propia Ley Fundamental o porque constituyan una manifestación directa de calidad soberana.

En ese sentido, puntualizó, que el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución General, confiere al Congreso de la Unión, entre otras cosas, la facultad para establecer el servicio profesional docente, de conformidad con lo establecido en el artículo 3o. constitucional, así como para legislar en todo lo relativo a instituciones educativas, y para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa, por lo que la propia Ley Fundamental establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le permite definir e imponer a las entidades federativas y Municipios, un marco normativo obligatorio dentro del cual están facultados para actuar en materia de educación.

2. Servicio profesional docente.

Argumentó que dentro del marco de la reforma al artículo 3o., fracción III, de la Constitución General, el Poder Reformador introdujo el servicio docente en los siguientes términos: "*Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción de cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educa-*

ción básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo."

También refiere que del proceso legislativo que dio origen a la inclusión del servicio profesional docente, se desprende que la finalidad de su inclusión en la Constitución Federal, fue sentar las bases de creación de un servicio integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado en sus tres niveles de gobierno.

De igual forma, señala que el cumplimiento a la obligación de ofrecer una educación de calidad, requiere que el acceso de los maestros al sistema público y su promoción y permanencia se realice a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación, por lo que, se modificó el contenido del artículo 3o. constitucional para establecer, a nivel nacional, las bases de creación de un servicio profesional docente, que esté integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión de la educación básica y media superior que imparta el Estado, para lo cual, se propuso que la ley reglamentaria del artículo 3o. constitucional, fijaría los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio, siendo dicha norma la Ley General del Servicio Profesional Docente.

En esa reforma se propuso también que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tuviera las atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el ámbito de la educación pre escolar, primaria, secundaria y media superior, para lo cual se debía dotar al instituto de las facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema; emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y generar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad.

De la exposición de motivos, también se desprende que era necesario regular la función magisterial con una ley que fije los criterios, términos y con-

diciones de evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional "*con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación*"; y, además, que en la legislación secundaria se establecieran reglas y procedimientos obligatorios, de carácter nacional, confiables y de validez general para el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación.

En esa medida, el Congreso de la Unión, emitió la Ley General del Servicio Profesional Docente, que tiene como objeto:

- Regular el servicio profesional docente en la educación básica y media superior;

- Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del servicio profesional docente; y,

- Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el servicio profesional docente.

Señala que el servicio profesional docente es "el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados."

Así pues, el actor añade, que el servicio profesional docente, tiene como propósitos:

- Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país;

- Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios;

- Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y supervisión;

- Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional;

- Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión;

- Otorgar los apoyos necesarios para que el personal del servicio profesional docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades;

- Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del servicio profesional docente a través de políticas, programas y acciones específicas; y,

- Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

De lo anterior, según el actor, se desprende que la Constitución Federal establece como base del sistema educativo nacional, al servicio profesional docente, que es único e indivisible, que rige a la Federación en su conjunto, y que obliga a todas las autoridades educativas, en términos de los objetivos, fines, lineamientos y competencias que el Congreso de la Unión estableció en la ley general de la materia.

3. Distribución de competencias en la Ley General de Educación y en la Ley General del Servicio Profesional Docente, en materia de este último.

En el marco de la citada reforma constitucional en materia educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de dos mil trece, el legislador federal reformó el once de septiembre de dos mil trece la Ley General de Educación, como norma rectora del sistema educativo que imparte el Estado.

Estableció como parámetro para el desarrollo de la actividad educativa, la participación activa de todos los involucrados en ese proceso, siendo consecuencia que los servicios educativos deban prestarse en el marco del federalismo y la consecuencia que prevé la Constitución General, y acorde con la distribución de la función social educativa que la propia ley dispone. Así, el Congreso de la Unión, en la Ley General de Educación, otorgó de manera exclusiva a la autoridad local, la facultad de prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría de

Educación Pública determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Por su parte, facultó a la autoridad educativa federal para actualizar y formular los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, los cuales deberán estar acordes al marco de educación de calidad contemplado en el servicio profesional docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional, así como para regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, el cual deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Ahora bien, la Ley General de Educación, en su artículo 14 específicamente, menciona las atribuciones concurrentes que podrán ejercer tanto la autoridad educativa federal, como la local, en materia del servicio profesional docente, las cuales deberán ejercerse de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como en los lineamientos que al efecto emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Asimismo, la Ley General del Servicio Profesional Docente, dispuso que el marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustara a las previsiones de esta ley, estableciendo en consecuencia, el ámbito de atribuciones de las autoridades educativas federales y locales.

Por su parte, el artículo 9o. de la misma ley general prevé las atribuciones concurrentes que podrán ejercer las autoridades educativas en lo tocante a la educación media superior.

Por lo que, en las dos leyes normativas en materia de educación, se establecen facultades concurrentes que deben desplegarse tanto por la autoridad federal, como por la autoridad estatal; sin embargo, el actuar de las locales debe sujetarse invariablemente a lo previsto en ellas, pues, de lo contrario, violarían el marco concurrente que, por mandato constitucional establece la materia.

Por esa razón, en el decreto por el cual se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente se estableció, en su artículo tercero transitorio, que los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de dicha ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

4. Atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, previstas en la Ley General de Educación, en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley General de Educación, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, le corresponde:

a) Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;

b) Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior; y,

c) Las demás atribuciones que establezcan la Constitución General, su propia Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables.

Al respecto, en su numeral 29, la Ley General de Educación establece como atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación las siguientes:

a) La evaluación del sistema educativo nacional en la educación pre escolar, primaria, secundaria y media superior, sin perjuicio de la participación que las autoridades educativas federal y locales tengan, de conformidad con los lineamientos que expida dicho instituto, y con la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

b) Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa, coordinar el sistema nacional de evaluación educativa y emitir los lineamientos a que se sujetarán las autoridades federal y locales para realizar las evaluaciones que les corresponden en el marco de sus atribuciones.

c) Emitir directrices con base en los resultados de la evaluación del sistema educativo nacional, que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendentes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.

Tanto la evaluación que corresponde realizar al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como las evaluaciones que, en el ámbito de sus atribuciones y en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa se realizan, son permanentes, sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Por otra parte, señaló que la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en su numeral 25, apunta que el instituto tendrá por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios; diseñar y realizar mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos.

La ley en comento, en su artículo 27, dispone que para el cumplimiento de los objetivos fijados, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación cuenta con una serie de atribuciones encaminadas a hacerlas efectivas.

Asimismo, en materia de servicio profesional docente, para la educación básica y media superior que imparta el Estado, corresponden al instituto, en términos de los artículos 28 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y 7o. de la Ley General del Servicio Profesional Docente las atribuciones siguientes:

- Definir los procesos de evaluación a que se refieren ambos ordenamientos y demás disposiciones aplicables;

- Definir, en coordinación con las autoridades educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refieren las leyes respectivas; y,

- Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en la educación obligatoria.

Finalmente, señala que las autoridades educativas deberán:

- Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el instituto;

- Proveer al instituto la información necesaria para el ejercicio de sus funciones;

- Cumplir los lineamientos y atender las directrices que emita el instituto e informar sobre los resultados de la evaluación;

- Recopilar, sistematizar y difundir la información derivada de las evaluaciones que lleven a cabo;

- Proponer al instituto criterios de contextualización que orienten el diseño y la interpretación de las evaluaciones;

- Hacer recomendaciones técnicas sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y el uso de sus resultados;

- Opinar sobre los informes anuales que rinda el presidente, aportando elementos para valorar el nivel de logro de los objetivos establecidos; y,

- Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

El actor advierte que, en atención a lo anterior, la Ley General de Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente, establecen facultades concurrentes, a las cuales deben sujetarse las autoridades locales invariablemente, pues, de lo contrario, violarían el marco concurrente que, por mandato constitucional se establece en la materia.

5. Diversas consideraciones.

El actor señala que si bien es cierto que existe criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las leyes locales en materias concurrentes pueden aumentar las prohibiciones y los deberes impuestos por las leyes generales, el mismo no resulta aplicable en este asunto, pues, en el caso en el que se determinó dicha cuestión (ley de fumadores) se señaló que una entidad federativa puede generar una protección de derechos mucho más expansiva que la prevista a nivel federal, pero es siempre dentro del ejercicio competencial que le fue directamente conferido por el orden federal en la ley general correspondiente.

En el caso, el sistema educativo nacional, del cual es parte el servicio profesional docente, se encuentra regulado a través de una ley marco, en la que el legislador federal establece principios y reglas a los que deben adecuarse los tres niveles de gobierno, fijando para ello un esquema de competencias exclusivas y concurrentes.

En ese sentido, estima que en la concurrencia de órdenes normativos el legislador federal define las competencias y cuestiones materiales que los órdenes estatales podrán reglamentar u operar de forma autónoma.

Con base en los anteriores razonamientos, considera que, de conformidad con lo resuelto por el tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 54/2009, existen dos tipos diversos de concurrencia que encuentran una diversa regulación a nivel constitucional y legal.

En el caso concreto de la materia educativa y el servicio profesional docente, estamos frente a una facultad concurrente que permite a la Federación distribuir competencias entre ella misma, las entidades federativas y los Municipios.

En atención, al precedente resuelto en la controversia constitucional 29/2000, el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los gobiernos locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.

Tomando en cuenta lo expuesto, concluye que sólo el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa y el servicio profesional docente, por lo que cada entidad federativa debe regular en su legislación interna, a partir de las atribuciones y contenidos específicos que se hayan establecido en las leyes generales aplicables, por tanto, el hecho de que un órgano legislativo local desatienda los términos establecidos en una ley general en la que se distribuyen competencias, produce una violación a la competencia del orden federal para distribuir y operar el sistema concurrente.

Ahora bien, con base en las anteriores consideraciones, el actor expuso los conceptos de invalidez que, en esencia, señalan lo siguiente:

En su **primer concepto de invalidez** sostiene que el artículo 9o., fracción III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas reconoce derechos laborales que no son aplicables al servicio profesional docente, circunstancia que viola los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 constitucionales.

Estima que a través de la norma impugnada se otorgan atribuciones a la autoridad educativa local para reconocer las prestaciones laborales adquiridas en los acuerdos celebrados con la representación de la organización sindical.

En esa medida, el reconocimiento de derechos de carácter laboral provenientes de los convenios, acuerdos, minutas y negociaciones es, según este instrumento legislativo, un componente del servicio profesional docente en el orden estatal.

Tal circunstancia, acusa una contradicción con el texto literal del artículo 3o., fracción III, de la Constitución General de la República, que establece que los criterios consustanciales al mecanismo evaluatorio inherente al servicio profesional docente serán fijados por la ley reglamentaria.

Corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión determinar en una ley los términos en los cuales se ejercerá la concurrencia en materia educativa y de servicio profesional docente, incluyendo cuáles serán las normas que resultarán aplicables para su regulación específica.

La regulación del servicio profesional docente compete llevarla a cabo al orden federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción III, constitucional y los artículos 2o. de la Ley General del Servicio Profesional Docente y 12, fracción VI, de la Ley General de Educación.

El artículo 1o. de la Ley General del Servicio Profesional Docente señala que es una ley reglamentaria de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el servicio profesional docente y establece los criterios, los términos y las condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.

Así, por ejemplo, el artículo 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente dispone que las relaciones de trabajo del personal docente con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable, salvo por lo dispuesto en esa ley.

En ese sentido, es el Congreso Federal el que define cuáles son las normas que resultarán aplicables para regular el servicio profesional docente, sin que esta circunstancia pueda ser modificada por el legislador local en ejercicio de su competencia concurrente.

Lo anterior evidencia sin lugar a dudas que estamos en presencia de una atribución reservada de manera exclusiva y excluyente a favor de la Federación,

la cual ya fue ejercida por el Congreso de la Unión a través de la emisión de la Ley General del Servicio Profesional Docente, sin que en su articulado se hubiese hecho alusión alguna a las figuras contractuales de derecho laboral estatuidas en el artículo en estudio.

Consecuentemente, al plasmar derechos y prestaciones laborales dentro del texto de la Ley de Educación, la Legislatura Estatal demandada hizo uso de una potestad jurídica que no le corresponde y, por ende, invadió manifiestamente la esfera de competencia radicada en el nivel político-jurídico federal.

Además, permitir la aplicación de derechos o beneficios contemplados en acuerdos celebrados con la organización sindical sometería al servicio profesional docente a reglas –anteriores o posteriores a la reforma educativa– que resulten ser inaplicables o abiertamente contradictorias con los mecanismos de ingreso, promoción y permanencia de los docentes, ya previstos a nivel constitucional y legal.

Por tanto, se debe declarar la invalidez de este precepto al violentar la atribución federal para definir los términos de la concurrencia de órdenes normativos en la materia educativa y servicio profesional docente.

En su **segundo concepto de invalidez**, señala que el artículo 12 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, modifica los términos de la readscripción de los docentes, con lo cual, se violan los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 constitucionales.

Estima que el precepto impugnado es inconstitucional por tres razones:

a) Extensión indebida del beneficio de readscripción en caso de no aprobar las evaluaciones a personal que no tuvo nombramiento definitivo a la entrada en vigor de la ley general.

A través de la norma general impugnada se están ejercitando atribuciones jurídicas que pertenecen a la esfera competencial exclusiva del nivel federal.

En el transitorio en estudio se estipula que la obligación de someterse a los procesos de evaluación y regularización derivados del texto puntual de la reforma al artículo 3o., fracción III, constitucional, será exigible a partir de la entrada en vigor de ese ordenamiento legislativo.

Ello conlleva una transgresión a la órbita competencial atribuida a la Federación de manera exclusiva y excluyente, en virtud de las siguientes consideraciones jurídicas:

El orden jurídico federal fue expresamente habilitado para fijar los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional y definir la forma en la cual los diversos niveles de gobierno concurren a reglamentar y operar dicho servicio.

La competencia constitucional que se ha conferido al orden federal para que a través de una ley general se determine la forma efectiva de la participación de las entidades federativas y Municipios en materia educativa y de servicio profesional docente, conlleva la posibilidad de definir los términos mediante los cuales se dará eficacia y funcionalidad al sistema de concurrencias.

Ahora bien, se estima que la determinación de la fecha en que habría de entrar en vigor la obligación de sujetarse a los procesos de evaluación y programas de regularización es un componente esencial de servicio profesional docente, pues, a partir de aquélla, resulta inexcusable el cumplimiento de este deber por parte de los docentes que se encuentren en servicio y cuenten con nombramiento definitivo con funciones de docencia, dirección o supervisión en la educación básica o media superior.

Luego, el establecimiento de esa fecha fundamental constituye una atribución del orden federal, cuyo ejercicio quedó proyectado en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, donde se dispone que la obligación de las evaluaciones para el ingreso, promoción y permanencia, surtirá sus efectos jurídicos a partir de la entrada en vigor de esa ley.

En esa virtud, considera que la ley reclamada es violatoria de la competencia de operación del sistema de concurrencia en materia educativa que se reserva exclusivamente al orden federal, ya que en ella se puntualiza que la sujeción del personal docente a los concursos y evaluaciones será exigible a la entrada en vigor de la Ley de Educación Local, y no al inicio de la vigencia de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

b) Se modifican los términos de la readscripción de docentes dentro del servicio público, al permitir que las personas sean asignadas a funciones educativas.

Considera que el artículo impugnado va más allá de lo establecido por el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente,

toda vez que hace mención a que el personal que no alcance resultado suficiente en la tercera evaluación no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas educativas dentro de dicho servicio.

Ahora bien, la reglamentación federal de la readscripción aplicable a docentes que tuvieron nombramiento antes de la reforma educativa, señala que el personal con nombramiento definitivo con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a la entrada en vigor de la mencionada ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa estatal, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que autoricen.

El actor señala que existe una directiva expresa para que las autoridades educativas locales lleven a cabo la readscripción dentro de la función pública, esto es, sólo para actividades fuera de las tareas de carácter educativo.

De esta forma, la no aprobación de la evaluación por tercera ocasión, no genera, para aquellos que hayan tenido nombramiento definitivo al momento de que entró en vigor la ley general, la separación de la función pública sin responsabilidad para la autoridad, sino que se puede verificar su readscripción en otras áreas administrativas, por lo que el artículo octavo transitorio es una excepción temporal a la aplicación del artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Ahora bien, la regulación del servicio profesional docente compete al orden federal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., fracción III, constitucional, 2o. de la Ley General del Servicio Profesional Docente y 12, fracción VI, de la Ley General de Educación.

En ese sentido las autoridades y organismos locales en materia educativa están obligados a aplicar las reglas de readscripción de los docentes dentro de la función pública sin que sea posible que el legislador local las module o modifique, toda vez que representa una invasión a una determinación que fue tomada por el Congreso de la Unión en uso de su facultad para definir los términos de la concurrencia en materia educativa y de servicio profesional docente.

En el caso concreto, el Congreso Local determinó la posibilidad de readscripción del personal docente en funciones educativas, cuestión que, a juicio del actor, claramente contradice lo establecido en la Ley General del Servi-

cio Profesional Docente y, por ende, representa la invasión a la competencia del orden federal para definir los términos de la concurrencia en materia de servicio profesional docente.

c) La readscripción dentro del servicio público se condiciona al respeto de condiciones y prestaciones laborales adquiridas.

En la norma transitoria reclamada se dispone que la persona que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación no será separada de la función pública, sino readscrita, respetando sus derechos y prestaciones laborales adquiridos.

Estima que tal circunstancia también modifica indebidamente los términos de la readscripción de docentes definidos por la Federación en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Por tanto, se debe declarar la invalidez de este precepto puesto que pretende hacer aplicables a la readscripción de los docentes, aspectos de índole laboral que no fueron contemplados expresa o implícitamente por el legislador federal en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

En su **tercer concepto de invalidez**, señala que el artículo 13 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, en el que se reconoce la posibilidad de impugnar una readscripción de los docentes, viola lo dispuesto en los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 constitucionales.

Estima que no es viable conferir la posibilidad de impugnar por el incumplimiento de normas locales que indebidamente confieren derechos y prestaciones a los docentes que pueden ser readscritos dentro del servicio público, pues, la readscripción dentro de la función pública pero fuera de funciones de carácter educativo se debe verificar en los términos establecidos por el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

De igual forma, considera oportuno tomar en cuenta que de conformidad con los artículos 80 y 82 de la Ley General de Servicio Profesional docente, el recurso de revisión administrativa ante la autoridad educativa (federal o local) versará exclusivamente respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación. Así, el recurso de revisión no resulta procedente respecto de cuestiones ajenas a los procesos de evaluación, tal como lo es una readscripción.

Por tanto, el legislador local amplía los supuestos de impugnación del recurso de revisión administrativa en el servicio profesional docente a pesar

de ser una cuestión que sólo puede ser definida por el orden federal, lo que torna inconstitucional la norma impugnada.

Finalmente, en su **cuarto concepto de invalidez**, reclama la inconstitucionalidad del artículo 67, fracciones II y III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, al considerar que invade esferas competenciales del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, con lo cual se violan los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 constitucionales.

El artículo impugnado, establece que el proceso de evaluación para la educación básica y media superior se deberá basar en diversos instrumentos que tomen en consideración determinada información, lo que invade la atribución exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan.

La fracción IX del artículo 3o. constitucional establece que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que le corresponde evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación pre escolar, primaria, secundaria y media superior, así como expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden.

En ese orden de ideas, el artículo 25 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación determina que el instituto diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos.

A su vez, el artículo 27 de la ley general en comento señala en sus fracciones VI y VII que, para el cumplimiento de su objeto, el instituto tendrá la atribución de formular, en coordinación con las autoridades educativas, una política nacional de evaluación de la educación encauzada a mejorar la calidad del Sistema Educativo Nacional, así como expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan.

La fracción III del artículo 28 de la misma ley, señala que el instituto tiene competencia para expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas, así como los organismos descentralizados que imparten

educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en la educación obligatoria, en los aspectos siguientes:

a) La evaluación para el ingreso al servicio docente, así como para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.

b) La evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión, determinando el propio instituto los niveles mínimos para la realización de dichas actividades.

c) Los atributos, obligaciones y actividades de quienes intervengan en las distintas fases de los procesos de esta evaluación y la selección y capacitación de los mismos.

d) Los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores.

e) La selección, previa evaluación, de docentes que se desempeñarán de manera temporal en funciones técnico pedagógicas.

f) La difusión de resultados de la evaluación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente.

g) La participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de aplicación de instrumentos de los concursos de oposición para el ingreso y promoción.

El actor señala también que, de conformidad con lo establecido en el artículo 7, fracciones I y III, de la Ley General del Servicio Profesional Docente, corresponde al instituto nacional, especificar los procesos de evaluación y expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en la educación obligatoria.

De lo anterior, concluye, que corresponde al Instituto Nacional definir los términos de las evaluaciones para el sistema educativo y el servicio profe-

sional docente, por lo que el hecho de que el legislador local pretenda definir los componentes y la mecánica de la evaluación que se practicará a los docentes es una invasión a las competencias constitucionales y legales del instituto como órgano del orden federal encargado en exclusiva de estas cuestiones.

CUARTO.—El actor considera que se viola en su perjuicio lo estatuido en los artículos 3o., 73, fracción XXV, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de dos de mayo de dos mil catorce, 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 48/2014, y por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

SEXTO.—El doce de mayo de dos mil catorce, se dictó un acuerdo en el que, dada la ausencia del Ministro instructor, se ordenaba enviar el expediente al Ministro al que correspondiera actuar en suplencia.

SÉPTIMO.—El doce de mayo de dos mil catorce, el secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo constar mediante certificación, que con motivo de la ausencia del Ministro instructor, correspondía actuar en suplencia al Ministro Luis María Aguilar Morales.

OCTAVO.—Mediante proveído de trece de mayo siguiente, el Ministro suplente admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado al Estado de Zacatecas, por conducto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a los que ordenó emplazar para que formularan sus respectivas contestaciones, señaló como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a los cuales ordenó dar vista con copia del oficio de demanda; de igual forma, ordenó dar vista al procurador general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

NOVENO.—Por acuerdo de veintinueve de mayo de dos mil catorce, dado que se reincorporó a sus actividades el Ministro instructor Sergio A. Valls Hernández, se devolvió el expediente a su ponencia para que continuara con el trámite correspondiente.

DÉCIMO.—El siete de agosto de dos mil catorce, dado el estado procesal del expediente y en ausencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, se ordenó

enviar el asunto al Ministro al que le correspondía actuar en ausencia, por lo que, mediante certificación de la misma fecha se asignó al Ministro Alberto Pérez Dayán, en atención al registro de turno.

DÉCIMO PRIMERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, al formular su contestación, medularmente, señaló lo siguiente:

Que, en efecto, promulgó y ordenó la publicación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas; sin embargo, dichos actos se encuentran debidamente fundados y motivados, por tanto, no afectan a la parte contraria, en virtud de que la promulgación de los actos que se reclaman fueron emitidos por mandato constitucional fundado en el artículo 82, fracción II, de la Constitución Local, en el que se destaca que los actos relativos a la promulgación y publicación de la norma, se encuentran dentro del ámbito de competencia de dicho Poder.

En relación con la alegada inconstitucionalidad del artículo 9, fracción III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, derivado de que la Secretaría de Educación del Estado reconoce derechos laborales no reconocidos por la Ley General del Servicio Profesional Docente; adujo que, contrario a lo señalado por el actor, no se violenta el contenido de la ley general, pues, el artículo impugnado sí se apega a la exposición de motivos de la misma, en la que se señaló que: "*los Congresos de los Estados y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales que, en su calidad de servidores del Estado, se les otorgan en los términos de las disposiciones constitucional y legal aplicables*.", de lo que se advierte que los Congresos de los Estados y las autoridades educativas que intervengan en la aplicación de la ley, deberán asumir y, consecuentemente, respetar los derechos que cada uno de los docentes hubieran adquirido en el desempeño de su trabajo, luego, el Congreso Estatal no invade la competencia del Poder Ejecutivo Federal.

Además, señala que de la lectura integral de la Ley General del Servicio Profesional Docente, no se desprende la redacción de algún artículo que pudiera afectar los derechos de los trabajadores docentes; en esa medida, el artículo 55 de la Ley Educativa del Estado de Zacatecas, establece un mecanismo mediante el cual deberán ser evaluados los integrantes del sistema educativo en el Estado de Zacatecas y, con ello, el respeto irrestricto a los derechos de los trabajadores al servicio de la educación en el Estado, lo que evidencia que se cumple con el contenido de la ley general.

Por otra parte, en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se establece que los trabajadores con nombramiento definitivo como docentes, directores o supervisores no serán separados de su empleo, a pesar de que no aprueben una tercera evaluación y, en todo caso, serán readscritos en otros espacios y funciones distintas, por tanto, el contenido del artículo 9o., fracción III, cumple con lo establecido en la exposición de motivos de la ley general y el citado octavo transitorio.

Acorde con lo anterior, resulta necesario evidenciar que los derechos laborales obtenidos por los trabajadores docentes con anterioridad a la reforma constitucional en materia educativa de veintitrés de febrero de dos mil trece, de ninguna manera pueden sufrir modificaciones o afectaciones por ordenamientos legales, cuya emisión hubiera ocurrido con posterioridad, y de hacerlo se estaría dando efectos retroactivos en perjuicio de los referidos trabajadores, circunstancia que se encuentra expresamente prohibida por el artículo 14 de la Constitución Federal.

Por lo que, en estricto apego a lo dispuesto por el numeral constitucional citado, el artículo 9, fracción III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, únicamente reconoce que con motivo de la entrada en vigor de la norma, indefectiblemente y atendiendo a los derechos adquiridos, no puede actuar hacia el pasado ni afectar situaciones que constituyen derechos adquiridos, lo anterior atendiendo a que, conforme al principio de irretroactividad de la ley contenido en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, el cuestionamiento de los efectos de una ley en su ámbito temporal de validez, descansa en la diferencia entre una consecuencia inmediata y otra retroactiva, por lo que, los derechos reconocidos, no pueden verse afectados atendiendo a dicho principio constitucional, ya que la entrada en vigor de la norma, tiene efectos sobre situaciones en curso y hacia lo que pudiera ser el próximo, pero no sobre situaciones pasadas.

Por otra parte, en lo tocante al planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Educación Local, en el que se hace referencia a que la readscripción de los docentes, procede cuando el personal que no tuvo nombramiento definitivo no apruebe las evaluaciones o cuando no se alcancen resultados suficientes en la tercera evaluación, para lo cual deberán respetar sus derechos laborales y adquiridos.

Respecto de lo anterior, señala que el mencionado artículo octavo transitorio de la Ley General de Servicio Profesional Docente dispone que: "*El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de super-*

visión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII, de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras áreas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se ofrecerá incorporarse a programas de retiro que se autoricen. …"

Por su parte, el título segundo, capítulo VIII, de la Ley General del Servicio Profesional Docente, relativo al servicio profesional docente, regula lo relacionado con la readscripción de los docentes y sus condiciones, de lo cual se desprende que en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, con las facultades conferidas y en estricta armonía con lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente, reguló lo relacionado con ese servicio; consecuentemente dicho numeral no invade la esfera competencial de la Federación, pues, el artículo 13 de la Ley General del Servicio Profesional Docente faculta a las autoridades educativas, para que en el ámbito de sus competencias, intervengan dentro del proceso de evaluación del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión.

En el mismo orden de ideas, la Ley General del Servicio Profesional Docente, no establece como exclusiva de la autoridad educativa federal, la atribución de readscribir a los trabajadores docentes que no hayan acreditado la tercera evaluación, sino que deja abierta la posibilidad de que dicha facultad la otorgue a la autoridad educativa que corresponda. En el caso de esta entidad federativa, será la Secretaría de Educación la autoridad a la que corresponde readscribir a los trabajadores de la educación en el Estado; en tal contexto, la ley de educación local, al establecer en su artículo 12, los supuestos para la readscripción de los docentes, acota la actuación de la referida secretaría, con el fin de evitar que tome decisiones de carácter discrecional.

Finalmente, por lo que se refiere al contenido del artículo 13 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, en el cual se otorga a los docentes la posibilidad de impugnar las readscripciones a través de los medios de defensa correspondientes, y al numeral 67, fracciones II y III, del citado ordenamiento legal, en el que se establecen cuestiones relativas a la evaluación de los docentes, estima que ambos supuestos se relacionan entre sí y atendiendo a ello, se abordan de manera conjunta.

En esa medida, estima que los argumentos de inconstitucionalidad señalados por el actor carecen de sustento, pues, la Ley de Educación del Estado, establece, en su artículo 13, la posibilidad de que los trabajadores de la educación impugnen la orden de readscripción o el proceso de evaluación, mediante el recurso de revisión, o bien, a través de la autoridad jurisdiccional competente; asimismo, destaca que el contenido de la reforma educativa se encuentra estrechamente vinculado con la relación de índole laboral con el sector docente, por lo que el legislador local consideró necesario insertar en el ordenamiento legal aplicable a los trabajadores del sector educativo en el Estado, los medios de defensa que los sujetos de la norma pueden hacer valer en caso de sufrir cambio de adscripción, dentro de los cuales evidentemente no se contempla el supuesto de la no aprobación de la tercera evaluación, como lo previenen los artículos 55 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y 12 de la Ley de Educación del Estado.

Por ende, aun cuando los artículos 13 y 67, fracciones II y III, no contemplan la impugnación de los resultados con motivo de las evaluaciones, la ley burocrática sí lo prevé, luego, al momento que se actualice este último supuesto, los docentes cuentan con la facultad para ejercer dichos medios de defensa atendiendo a que las normas que rigen las relaciones laborales de dicho sector, no se han armonizado con la reforma educativa.

Aunado a lo anterior, señala que si bien, los artículos 13 y 67, fracciones II y III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, no contempla los recursos que, como medios de defensa, pueden ejercer los integrantes del sector educativo respecto de los resultados de las evaluaciones a que se encuentran sujetos en estricta aplicación de la norma, cuentan con facultad para ejercer los derechos que se encuentran contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que establecen las garantías de legalidad y seguridad jurídica, y que consisten en que los gobernados no podrán ser afectados en sus derechos, sino mediante juicio seguido ante una autoridad competente, donde se sigan todas las formalidades de un juicio; por lo que, los resultados de las evaluaciones pueden ser sujetas de revisión, por lo que los preceptos impugnados no invaden esfera competencial alguna.

DÉCIMO SEGUNDO.—La Legislatura del Estado de Zacatecas, al formular su contestación, medularmente, señaló lo siguiente:

En relación con el artículo 9, fracción II, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, en el que la parte actora aduce que se reconocen derechos labo-

rales adquiridos que no son conferidos por la Ley General del Servicio Profesional Docente, estima que es infundado.

Lo anterior, porque la parte actora deja de lado que el sistema jurídico constitucional mexicano, se ha caracterizado por ser garante de derechos humanos, lo que se destaca de la lectura del artículo 1o. constitucional, en el que se señala que 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 ese sentido, si la fracción III del artículo 9 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas establece, de manera clara y precisa, que se deberán respetar los derechos adquiridos de los trabajadores de la educación, dicho mandato no contraviene lo establecido por el marco jurídico emitido por el Congreso de la Unión en materia educativa; por el contrario, tales disposiciones atienden al principio de progresividad de los derechos humanos que deben respetar todas las autoridades, incluidas las legislativas.

Considera aplicable al caso, la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2010,[1] emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."

En ese tenor, aduce que este Tribunal en Pleno determinó, que las leyes de las entidades federativas, emitidas en el ejercicio de facultades concurrentes, como ocurre en el caso, pueden aumentar las obligaciones o prohibiciones contenidas en la ley general, sin que sea posible su reducción por parte de las mismas. Por lo que, considera que la disposición impugnada no vulnera el ámbito de competencia de las autoridades federales.

En lo tocante al segundo concepto de invalidez, en el que la parte actora aduce que el artículo 12 de la ley de educación local, modifica indebidamente los términos de la readscripción de los docentes, violando los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 constitucionales, al ir más allá de lo dispuesto por la ley

[1] Registro digital IUS: 165224. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, materia constitucional, tesis P./J. 5/2010, página 2322.

general que rige la materia, la Legislatura del Estado estima que es improcedente e infundado, en razón de que dicha Legislatura se sujetó a lo estable cido por la Constitución General en sus artículos 1o., 14 y 123, apartado B, por lo que, si lo establecido en el artículo que se impugna, representa un progreso a favor de los trabajadores de la educación, no es procedente concluir que con ello, se vulnere el ámbito competencial de la autoridad federal.

De igual forma, estima que la disposición impugnada, no se opone al ámbito de competencia de las autoridades federales en la materia y, más aún, al prever que deban respetarse los derechos adquiridos de los trabajadores, se hace imposible que se aplique retroactivamente alguna disposición que pudiera perjudicarles, por lo que no contraviene las atribuciones conferidas a las autoridades federales.

Respecto del tercer concepto de invalidez, en el que el actor demanda la invalidez del artículo 13 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, por estimar que es inconstitucional que se permita impugnar las readscripciones, estima que dicho concepto debe desestimarse, en razón de que con la previsión que se regula en el precepto impugnado, se protege el derecho humano de las personas para que no sean privadas de su libertad, papeles, derechos, posesiones, sin que exista un juicio previo en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, mandato que se encuentra categóricamente establecido en el artículo 14 de la Constitución General.

De igual forma, la disposición impugnada hace efectivo el mandamiento previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece, a favor de las personas, el derecho humano a un recurso sencillo y rápido.

Por lo anterior, estima que el precepto impugnado no invade el ámbito de competencia de las autoridades federales, sino que, por el contrario, otorga plena vigencia a las disposiciones constitucionales e internacionales que han sido señaladas con anterioridad y, como consecuencia, habrá de decretarse que el concepto de invalidez es infundado e inoperante.

Finalmente, respecto del último de los conceptos de invalidez que hace valer el actor, en el que se impugna el artículo 67, fracciones II y III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, al considerar que con dicha disposición se invade la esfera competencial del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, transgrediendo los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 cons-

titucionales, el Congreso Local aduce que también es infundado en razón de que, desde su punto de vista, el actor incurre en un error de apreciación, puesto que la fracción XXV del artículo 73, en concordancia con lo establecido en el artículo 3o., ambos de la Constitución General de la República, indican que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer el servicio profesional docente, en términos del propio artículo 3o., en el que se señala que debe ser la ley reglamentaria la que fije los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, y debe establecer los mecanismos y acciones necesarios que permitan al instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

En ese sentido, el artículo 3o. constitucional, establece los parámetros con que se realizará dicha evaluación obligatoria, destacando dos instrucciones categóricas, la relativa al pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación y la concerniente a la eficaz colaboración y coordinación de las autoridades federales y locales para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

Por tanto, estima que no se establece competencia exclusiva a favor del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación por lo que, el concepto de invalidez resulta infundado.

DÉCIMO TERCERO.—La Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en su calidad de terceros interesados realizaron manifestaciones, las que obran agregadas en el expediente (fojas 116, 191 y 223).

El procurador general de la República, no formuló opinión en el presente asunto.

DÉCIMO CUARTO.—Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, 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.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre la Federación, por conducto del Poder Ejecutivo Federal y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Zacatecas, con motivo de normas generales.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

Del escrito inicial de demanda se advierte que se impugna la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, concretamente sus artículos 9, fracción III, 12, 13 y 67, fracciones II y III, con motivo de su publicación.

Por tanto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

Como puede advertirse, el plazo para la promoción de la controversia constitucional tratándose de la impugnación de leyes a partir de su publicación, es de treinta días contados a partir del día siguiente a dicha publicación.

En el caso, el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas normas de la Ley de Educación del Estado, y que contiene las normas que en esta vía se impugnan, se publicó en el Periódico Oficial de Estado de Zacatecas, el dos de abril de dos mil catorce.

Por tanto, debe considerarse que el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional, inició el tres de abril, para concluir el veintiuno

de mayo de dos mil catorce, debiendo descontar los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril y tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de mayo por ser sábados y domingos; el dieciséis, diecisiete y dieciocho de abril por ser días no laborables acordados por el Pleno, de conformidad con lo establecido por los numerales 2o. y 3o. de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013, del Pleno de este Tribunal, relativos a los días de descanso e inhábiles; así como el uno y el cinco de mayo, al ser días inhábiles de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el treinta de abril de dos mil catorce, su presentación resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación activa.** Enseguida se estudiará la legitimación procesal de quien promueve la controversia constitucional.

De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el caso, suscribe la demanda Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostenta como consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, personalidad que acredita con la copia certificada de su nombramiento, signado por el presidente de la República el cuatro de diciembre de dos mil doce.

Asimismo, en atención, a que dicho Poder es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

Es aplicable la tesis 2a. XLVII/2003,[2] sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

[2] Registro digital: 184512. Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, materia constitucional, tesis 2a. XLVII/2003, página 862.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.—El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho poder es un órgano unipersonal encarnado por el presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado."

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto que dicha parte será la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que resulte fundada.

Tienen el carácter de autoridades demandadas, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, establece:

"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."

En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas compareció a juicio por conducto de Érica del Carmen Velázquez Vacío, presidenta de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas, lo que acredita con la copia certificada del

Periódico Oficial del Estado, de catorce de septiembre de dos mil trece, que contiene la publicación del acuerdo signado por la presidenta de la mesa directiva, en el que se acordó la integración de la referida Comisión de Puntos Constitucionales, en el que se destaca que tiene, entre otras atribuciones, la representación jurídica en defensa de los intereses de la Legislatura en procedimientos judiciales, por lo que se encuentra legitimada para comparecer en la presente controversia, de conformidad con los artículos 11 de la ley reglamentaria de la materia, y 128, fracción IV,[3] de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad.

Asimismo, debe considerarse que el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, cuenta con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la emisión de las normas, cuya invalidez se demanda.

Por otra parte, compareció a juicio Uriel Márquez Cristerna, en representación del Poder Ejecutivo Local, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento otorgado por el gobernador del Estado de Zacatecas, que acredita que el doce de septiembre de dos mil diez, lo nombró coordinador general jurídico.

De la lectura del artículo 37, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas,[4] se advierte que corresponde al Coordinador General Jurídico representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado en los juicios, diligencias y procedimientos en que sea parte, en consecuencia, cuenta con la representación necesaria para actuar en el presente juicio.

Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas cuenta con la legitimación pasiva necesaria para actuar en esta controversia constitucional, toda vez que fue el órgano que promulgó y publicó la Ley de Educación Local que en esta vía se impugna.

---

[3] "**Artículo 128.** Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:
"…
"IV. La formulación de informes en juicios de amparo en que la Legislatura sea parte, por medio del presidente de la comisión o de un miembro de la misma, así como la representación jurídica en defensa de los intereses de la Legislatura en procedimientos judiciales."

[4] "**Artículo 37.** A la Coordinación General Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
"…
"III. Intervenir, con la representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado, en los juicios, diligencias y procedimientos en que tenga interés jurídico."

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni tampoco este tribunal lo advierte de oficio.

SEXTO.—**Análisis del concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas por invadir la esfera de competencia exclusiva de la Federación.**

En el primer concepto de invalidez, la parte actora plantea que el Congreso Local demandado carece de competencia para expedir la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, que reglamenta directamente una materia concurrente que corresponde legislar al Congreso de la Unión.

Es fundado el planteamiento.

Para demostrar el anterior aserto es necesario tomar en consideración lo siguiente:

Las facultades concurrentes son aquellas ejercidas tanto por la Federación, como por las entidades federativas, ya sea porque así lo disponga la propia Ley Fundamental o porque constituyan una manifestación directa de soberanía.

La concurrencia de facultades implica en nuestro régimen constitucional distintas posibilidades bajo un mismo denominador, que consiste en que ellas corresponden simultáneamente a los distintos niveles de gobierno; por lo que se requiere, para su ejercicio, de la intervención del Poder Legislativo, a fin de que asigne las competencias de cada orden de gobierno, a través de una ley general o ley marco.[5]

Así, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo en una misma materia por diversos órdenes de gobierno, se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios actúen en ese ámbito, correspondiendo, también, al propio Congreso

[5] Controversia constitucional 132/2006. Actor: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Resuelta en sesión de diez de marzo de dos mil ocho. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: José María Soberanes Díez, Fabiana Estrada Tena y Marat Paredes Montiel.

determinar la forma y las condiciones de su participación, tal como lo ha considerado el Tribunal Pleno en la siguiente jurisprudencia:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.—Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.". Novena Época. Registro digital: 187982. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, materia constitucional, tesis P./J. 142/2001, página 1042.

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución General, confiere al Congreso de la Unión facultades para, entre otras cosas, establecer el servicio profesional docente, conforme al artículo 3o. constitucional, y legislar en todo lo que se refiere a instituciones educativas, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa.

El texto de la norma es el siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXV. Para establecer el servicio profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la

República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma."

La Constitución Federal establece un régimen competencial que otorga al Congreso de la Unión un título sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participan en la materia de educación y al cual deben ajustarse. Esto es, las normas que sobre educación expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.

Al respecto, es ilustrativa la siguiente jurisprudencia:

"EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—De lo dispuesto en los artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV, del Ordenamiento Fundamental citado, se aprecia que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los Gobiernos Locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.". Novena Época. Registro digital: 187994.

Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, materia constitucional, tesis P./J. 143/2001, página 1039.

Así, el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones exclusivas para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa, pudiendo cada entidad federativa emitir su legislación interna, a partir de la emisión normativa por parte del Congreso de la Unión, pues en este caso, la posibilidad de distribución competencial que tiene la Federación no es sólo respecto de los órdenes de gobierno, sino también respecto de los órganos que integran cada orden.

Por su parte, el artículo 3o., fracciones I a III, de la Constitución Federal dispone que:

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

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

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

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

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

"Además:

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

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

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

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

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

La inclusión constitucional del servicio profesional docente tuvo como finalidad sentar las bases de creación de un servicio integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado en sus tres niveles de gobierno, estableciendo que la ley reglamentaria del artículo 3o. de la Carta Magna fijaría los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio; lo que se vio materializado en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Asimismo, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que tiene como atribuciones evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el ámbito de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, para lo cual se le dotó de facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema; emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y generar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad. Las tareas que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación lleve a cabo permitirán apreciar el desempeño de la autoridad y generar un orden en el desarrollo de la evaluación.[6]

---

[6] **Ley del Instituto Nacional para la evaluación de la Educación**. D.O.F. 11 de septiembre de 2013
"**Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria de la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es de observancia general en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social. Tiene por objeto regular:
"I. El Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y
"II. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación."
"**Artículo 3.** La interpretación de esta ley para efectos administrativos corresponde al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en el ámbito de su competencia.
"Para la interpretación y cumplimiento de esta ley se observarán de manera supletoria, en lo que corresponda, las disposiciones normativas compatibles contenidas en la Ley General de Educación y demás ordenamientos en la materia, así como lo dispuesto en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación celebrados por el Estado Mexicano."
"**Artículo 5.** Para efectos de esta ley se entenderá por:
"I. Autoridades educativas, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, a las correspondientes de los Estados y el Distrito Federal y de los Municipios, así como a los organismos descentralizados que emiten actos de autoridad en materia educativa, conforme a sus respectivas competencias;
"II. Autoridades escolares, al personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares;
"III. Calidad de la educación, a la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia;
"IV. Conferencia, a la reunión para el intercambio de información y experiencias relativas a la evaluación de la educación;
"V. Estatuto, al estatuto orgánico del instituto;
"VI. Instituto, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
"VII. Junta, a la Junta de Gobierno del instituto;
"VIII. Ley, al presente ordenamiento;
"IX. Presidente, al consejero presidente de la junta;
"X. Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;
"XI. Servicio profesional docente, al conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo que imparta el Estado y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal con funciones de docencia, de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior, y
"XII. Sistema Educativo Nacional, al constituido en términos de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley General de Educación."

En este esquema, en uso de la atribución exclusiva que al efecto le otorgó el referido artículo 73, fracción XXV, de la Carta Magna, al Congreso de la Unión, emitió la Ley General del Servicio Profesional Docente, como reglamentaria del numeral 3o., fracción III, constitucional, la cual tiene por objeto, en términos de su artículo segundo:

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto:

"I. Regular el servicio profesional docente en la educación básica y media superior;

"II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del servicio profesional docente;

"III. Regular los derechos y obligaciones derivados del servicio profesional docente, y

"IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el servicio profesional docente."

Los sujetos del servicio que regula tal ley se establecen en el artículo tercero:

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

El servicio profesional docente tiene como propósitos, los siguientes:

"Artículo 13. El servicio profesional docente tiene los propósitos siguientes:

"**Artículo 10.** El Sistema Nacional de Evaluación Educativa es un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente ley."

"**Artículo 14.** La coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa es competencia del instituto.

"El instituto diseñará y expedirá los lineamientos generales de evaluación educativa a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación."

"I. Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país;

"II. Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios;

"III. Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión;

"IV. Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional;

"V. Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión;

"VI. Otorgar los apoyos necesarios para que el personal del servicio profesional docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades;

"VII. Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del servicio profesional docente a través de políticas, programas y acciones específicas, y

"VIII. Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

"Las autoridades educativas, los organismos descentralizados y el instituto, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que la evaluación del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión contribuya con la calidad de la educación y sea congruente con los objetivos del sistema educativo nacional y con la evaluación de los educandos y de las escuelas."

Es así que la Constitución Federal estableció como base del sistema educativo nacional, al servicio profesional docente que, como un todo, rige en el país y todas las autoridades educativas están sujetas a él, de acuerdo con los objetivos, fines, lineamientos y competencias que el Congreso de la Unión estableció en la Ley General de Educación.

Esta ley faculta a la autoridad educativa federal, a realizar de manera exclusiva, las acciones listadas en el artículo 12, consistentes, en síntesis, en:

Actualizar y formular los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, los cuales deberán estar acordes al marco de educación de calidad contemplado en el servicio profesional docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional.

Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, el cual deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente; programas, acciones y demás disposiciones que resulten de la aplicación de la citada ley general.

A la autoridad educativa local le corresponde de manera exclusiva, en términos del artículo 13 de la propia Ley General de Educación, prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

En el siguiente cuadro comparativo se muestran las facultades exclusivas que a cada nivel de gobierno competen:

Ley General de Educación.

Facultades exclusivas de la autoridad educativa federal	**Facultades exclusivas de la autoridad local**
"**Artículo 12.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: "**I.** Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo	"**Artículo 13.** Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: "**I.** Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

"Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el servicio profesional docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

"**II.** Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"**III.** Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

"**IV.** Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

"**V.** Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;

"**II.** Proponer a la secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"**III.** Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la secretaría;

"**IV.** Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"**V.** Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

"**VI.** Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"**V Bis.** Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director. "En las escuelas que imparten la educación media superior, la secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes. "**VI.** Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente; "**VII.** (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013) "**VIII.** Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;	"**VI Bis.** Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa; "**VII.** Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la secretaría y demás disposiciones aplicables. "Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales; "**VIII.** Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y "**IX.** Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

"**IX.** Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro; "**IX Bis.** Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa; "**X.** Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas; "**XI.** Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la Constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley;	

"**XII.** Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo; "**XII Bis.** Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis; "**XIII.** Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y "**XIV.** Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."	

La propia Ley General de Educación menciona las atribuciones concurrentes que podrán ejercer tanto la autoridad educativa federal, como la local, en materia del servicio profesional docente, en los siguientes términos:

"Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

"I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

"I Bis. Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

"II Bis. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

"IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;

"V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;

"VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;

"VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

"VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza, diseminación en acceso abierto

y su divulgación, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o que se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada;

"IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;

"X. Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia;

"XI. Vigilar el cumplimiento de esta ley y de sus disposiciones reglamentarias;

"XI Bis. Participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes;

"XII. Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares, y (sic)

"XII Bis. Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"XII Ter. Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares;

"XII Quáter. Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel;

"XII Quintus. Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y

"XIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

"El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13."

Es así que como puede constatarse, las autoridades educativas federal y local, en los términos de los preceptos transcritos, cuentan con diversas facultades en la materia del servicio profesional docente, que deben ejercer de conformidad con lo dispuesto en las Leyes Generales (de Educación y del Servicio Profesional Docente), así como en los lineamientos que al efecto emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La Ley General del Servicio Profesional Docente dispuso que el marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustara a las previsiones de esa ley, estableciendo, en consecuencia, el ámbito de atribuciones de las autoridades educativas federales y locales, tal como se puede advertir del contenido de sus artículos 8, 9 y 10:

"Artículo 8. En el ámbito de la educación básica corresponden a las autoridades educativas locales las atribuciones siguientes:

"I. Someter a consideración de la secretaría sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores de carácter complementario para el ingreso, promoción, permanencia y, en su caso, reconocimiento que estimen pertinentes;

"II. Llevar a cabo la selección y capacitación de los evaluadores conforme a los lineamientos que el instituto expida;

"III. Llevar a cabo la selección de los aplicadores que podrán auxiliar en la aplicación de los instrumentos de evaluación obligatorios a que se refiere esta ley;

"IV. Convocar los concursos de oposición para el ingreso a la función docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervi-

sión, y participar en su ejecución de conformidad con los lineamientos que el instituto determine;

"V. Participar en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión de conformidad con los lineamientos y periodicidad que el instituto determine;

"VI. Calificar, conforme a los lineamientos que el instituto expida, las etapas de los procesos de evaluación que en su caso determine el propio instituto;

"VII. Operar y, en su caso, diseñar programas de reconocimiento para docentes y para el personal con funciones de dirección y supervisión que se encuentren en servicio, conforme a los lineamientos que al efecto se emitan;

"VIII. Ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del personal docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión que se encuentren en servicio;

"IX. Ofrecer al personal docente y al personal con funciones de dirección y de supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación interna a que se refiere esta ley;

"X. Organizar y operar el servicio de asistencia técnica a la escuela de conformidad con los lineamientos generales que la secretaría determine;

"XI. Ofrecer los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley;

"XII. Ofrecer los programas de desarrollo de liderazgo y gestión pertinentes;

"XIII. Emitir los lineamientos a los que se sujetará la elección de personal que refiere el artículo 47 de esta ley;

"XIV. Administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso. Podrán asignarse para el inicio del ciclo escolar o en el transcurso de éste cuando se generen vacantes que la autoridad determine que deban ser ocupadas;

"XV. Celebrar, conforme a los lineamientos del instituto, convenios con instituciones públicas autorizadas por el propio instituto para que participen en la realización de concursos de oposición y los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere la presente ley;

"XVI. Emitir los actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en esta ley;

"XVII. Proponer a la secretaría los requisitos y perfiles que deberán reunirse para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio;

"XVIII. Determinar, dentro de la estructura ocupacional autorizada, qué puestos del personal técnico docente formarán parte del servicio profesional docente;

"XIX. Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el instituto determine, conforme a las reglas que al efecto expida, y

"XX. Las demás que establezca esta ley y otras disposiciones aplicables."

"Artículo 9. En el ámbito de la educación media superior corresponden a las autoridades educativas y a los organismos descentralizados, respecto de las escuelas a su cargo, las atribuciones siguientes:

"I. Participar con la secretaría en la elaboración de los programas anual y de mediano plazo conforme al cual se llevarán a cabo los procesos de evaluación que se refiere esta ley;

"II. Determinar los perfiles y los requisitos mínimos que deberán reunirse para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio;

"III. Participar en las etapas del procedimiento para la propuesta y definición de los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio, en términos de los lineamientos que la secretaría expida para estos propósitos. En las propuestas respectivas se incluirán, de ser el caso, los perfiles, parámetros e indicadores complementarios que se estimen pertinentes;

"IV. Proponer al instituto las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere esta ley;

"V. Proponer al instituto los instrumentos de evaluación y perfiles de evaluadores para los efectos de los procesos de evaluación obligatorios que esta ley prevé;

"VI. Llevar a cabo la selección y capacitación de los evaluadores conforme a los lineamientos que el instituto expida;

"VII. Llevar a cabo la selección de los aplicadores que podrán auxiliar en la aplicación de los instrumentos de evaluación obligatorios a que se refiere esta ley;

"VIII. Convocar los concursos de oposición para el ingreso a la función docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión, de conformidad con los lineamientos que el instituto determine;

"IX. Participar en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión, de conformidad con los lineamientos y periodicidad que el instituto determine;

"X. Calificar, conforme a los lineamientos que el instituto expida, las etapas de los procesos de evaluación que en su caso determine el propio instituto;

"XI. Diseñar y operar programas de reconocimiento para el personal docente y para el personal con funciones de dirección y de supervisión que se encuentren en servicio;

"XII. Ofrecer programas y cursos para la formación continua del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión que se encuentren en servicio;

"XIII. Ofrecer al personal docente y con funciones de dirección y de supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación;

"XIV. Organizar y operar el servicio de asistencia técnica a la escuela;

"XV. Ofrecer los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley;

"XVI. Administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso. Podrán asignarse para

el inicio del ciclo escolar o en el transcurso de éste cuando se generen vacantes que la autoridad determine que deban ser ocupadas;

"XVII. Celebrar, conforme a los lineamientos del instituto, convenios con instituciones públicas autorizadas por el propio instituto para que participen en la realización de concursos de oposición y los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere esta ley;

"XVIII. Emitir los actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en esta ley;

"XIX. Determinar, dentro de la estructura ocupacional autorizada, qué puestos del personal técnico docente formarán parte del servicio profesional docente;

"XX. Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el instituto determine, conforme a las reglas que al efecto expida, y

"XXI. Las demás que establezca esta ley y otras disposiciones aplicables."

"Artículo 10. Corresponden a la secretaría las atribuciones siguientes:

"I. Participar con el instituto en la elaboración del programa anual conforme al cual se llevarán a cabo los procesos de evaluación que para la educación básica refiere esta ley. Para tal efecto, la secretaría deberá considerar las propuestas que en su caso reciba de las autoridades educativas locales;

"II. Determinar los perfiles y los requisitos mínimos que deberán reunirse para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio en la educación básica, según el cargo de que se trate. Para tales efectos la secretaría deberá considerar las propuestas que en su caso reciba de las autoridades educativas locales;

"III. Participar en las etapas del procedimiento para la propuesta y definición de los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio, en los términos que para la educación básica fije esta ley;

"IV. Proponer al instituto las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios que para la educación básica y media superior refiere esta ley;

"V. Aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción que para la educación básica prevé esta ley;

"VI. Establecer el programa y expedir las reglas a que se refiere el artículo 37 de esta ley;

"VII. Emitir los lineamientos generales que deberán cumplirse en la prestación del servicio de asistencia técnica a la escuela en la educación básica;

"VIII. Emitir lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes de educación básica a que se refiere el artículo 54 de esta ley, de manera que tales programas sean acordes y pertinentes con los niveles de desempeño que se buscan;

"IX. Emitir los lineamientos generales de los programas de reconocimiento, formación continua, de desarrollo de capacidades, de regularización y de desarrollo de liderazgo y gestión;

"X. Expedir en el ámbito de la educación media superior, lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas y los organismos descentralizados para la formulación de las propuestas de parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente;

"XI. Impulsar en el ámbito de la educación media superior, mecanismos de coordinación para la definición de perfiles, parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente;

"XII. Determinar, dentro de la estructura ocupacional autorizada, qué puestos del personal técnico docente formarán parte del servicio profesional docente;

"XIII. Establecer o convenir los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el instituto determine, conforme a las reglas que al efecto expida, y

"XIV. Las demás que establezca esta ley y otras disposiciones aplicables."

En las dos Leyes Generales, la de Educación y la del Servicio Profesional Docente, se establecen facultades que deben desplegarse tanto por la autoridad federal, como por la autoridad estatal; sin embargo, el actuar de las autoridades locales debe sujetarse invariablemente a lo previsto en las leyes generales, pues de lo contrario, se violaría el marco competencial que, por mandato constitucional se establece en la materia.

Así, el deber que tienen las autoridades federativas de armonizar su legislación sólo comprende la posibilidad de legislar cuestiones operativas del servicio profesional docente, sin poder ir más allá de ese aspecto.

Bajo este contexto, el decreto por el cual se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, estableció en su artículo tercero transitorio que los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación con base en las disposiciones de esa ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor:

"Transitorios.

"Tercero. Los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor."

El dos de abril de dos mil catorce se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el "Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas". A través suyo se está regulando el servicio profesional docente y se están normando los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio.

Esto es, el Poder demandado, al emitir la Ley de Educación del Estado de Zacatecas invade la esfera de facultades que le competen en exclusiva al Congreso de la Unión, en materia del servicio profesional docente, lo que lo torna inconstitucional.

Basta realizar un comparativo entre los artículos 9, fracción III, 12, 13 y 67 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas y los numerales 12 de la Ley General de Educación y 80, 81 y octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, para advertir que están normando criterios, términos y condiciones similares y, en algunos casos idénticos, como podrá advertirse del siguiente cuadro:

Ley General de Educación y Ley General del Servicio Profesional Docente	**Ley de Educación del Estado de Zacatecas**
Ley General de Educación "Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: "… (Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013) "VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente; …" **Ley General del Servicio Profesional Docente** "Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el	"Artículo 9. Son facultades y obligaciones de la secretaría: "… "III. Respetar los derechos adquiridos de los trabajadores de la educación, reconociendo los acuerdos alcanzados y celebrados por la autoridad educativa estatal, a través de las instancias respectivas y las organizaciones sindicales, que estipulen beneficios laborales, profesionales, salariales y sociales." "Artículo 12. Quedan a salvo los derechos adquiridos del personal que se encuentre en servicio a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, dirección o de supervisión en la educación básica o media superior, impartida por el Estado. "El personal que cuente con nombramiento definitivo con funciones de docencia, dirección o de supervisión en la educación básica o media superior, que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley General de Servicio Profesional Docente, y conforme al artículo octavo transitorio de dicha ley, será readscrito para continuar

título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen. "El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."	en otras tareas dentro de dicho servicio educativo, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que garanticen el pago de las prestaciones legales correspondientes. "En la readscripción a que se refiere el párrafo anterior, se observará lo siguiente: "I. Será en la secretaría o en el organismo descentralizado correspondiente, en el siguiente orden de preferencia: "a) En el mismo plantel educativo, desarrollando actividades distintas a la docencia; cuando no sea posible esto, se procurará adscribirlo en otro plantel de la misma zona escolar o del mismo Municipio; "b) En el Municipio más cercano a su domicilio; y "c) En alguna unidad administrativa que determinen la secretaría o el organismo descentralizado correspondiente. "II. Será con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación; "III. Se conservarán sueldo, prestaciones adquiridas, antigüedad, carga horaria, vacaciones, así como el derecho a los incrementos salariales que se otorguen;

	"IV. No se ocasionará perjuicio alguno a otros derechos laborales como pensión, jubilación, seguridad social, cambios geográficos, beneficios adquiridos en carrera magisterial y carrera docente y demás que legalmente le correspondan; "V. La determinación de la tarea que se desempeñará estará acorde con el perfil del docente; y "VI. Es facultad exclusiva de la secretaría otorgar la adscripción cuando ésta corresponda."
Ley General del Servicio Profesional Docente "Artículo 80. En contra de las resoluciones administrativas que se pronuncien en los términos de la presente ley, los interesados podrán optar por interponer el recurso de revisión ante la autoridad que emitió la resolución que se impugna o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda." "Artículo 81. El recurso de revisión se tramitará de conformidad a lo siguiente: "I. El promovente interpondrá el recurso por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, expresando el acto que impugna, los agravios que le fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos; "II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada	"Artículo 13. En contra de las resoluciones administrativas que se pronuncien en las situaciones precisadas en los artículos precedentes, los interesados podrán optar por interponer el recurso de revisión ante la autoridad educativa que emitió la resolución o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda." "Artículo 67. Los docentes evaluados tendrán derecho de revisión para garantizar la correcta aplicación de su proceso de evaluación, previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente. "Para tales efectos, se tomará en cuenta lo siguiente: "I. La secretaría se ajustará a los mecanismos que otorguen seguridad y transparencia a los docentes, en sus procesos de evaluación, en los términos precisados en el referido

uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisible la prueba confesional por parte de la autoridad; "III. Las pruebas documentales serán presentadas por el promovente en caso de contar con ellas; de no tenerlas, la autoridad deberá aportar las que obren en el expediente respectivo; "IV. La autoridad educativa podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el proceso de selección; "V. La autoridad educativa acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y "VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la autoridad educativa dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles." "Artículo 82. El recurso de revisión contenido en el presente título, versará exclusivamente respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación. En su desahogo se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas, según corresponda."	ordenamiento legal y de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; "II. La secretaría o el organismo descentralizado tendrán bajo su resguardo las hojas de respuesta de los exámenes que se practiquen dentro de dicho proceso; las copias estarán firmadas por los sustentantes y debidamente validadas por la secretaría o el organismo descentralizado, y estarán disponibles para los docentes interesados diez días hábiles después de haber concluido la última evaluación; "III. La evaluación no se basará en un solo instrumento, sino en un conjunto de ellos, que recojan información directamente del aula, de la escuela y, en general, del contexto educativo, y deberán ser aplicados por evaluadores seleccionados y capacitados, certificados conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; "IV. Los resultados y recomendaciones individuales que deriven de los procesos de evaluación, serán considerados datos personales. "Los evaluadores certificados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, darán a conocer a los docentes, de manera personal, los reportes que contengan las fortalezas y debilidades de su desem-

	peño docente, con el fin de hacer las adecuaciones en su práctica que permitan mejorar la calidad de la educación; y "V. En caso de inconformidad con el dictamen final que la secretaría o el organismo descentralizado emitan en el proceso de evaluación del desempeño a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente, el docente podrá impugnar dicho dictamen, haciendo uso de los recursos del portafolio de evidencias y de la hoja de respuesta de los exámenes que haya presentado."

En efecto, de la lectura de los mencionados numerales de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, se advierte que los mismos transgreden lo establecido en el artículo 73, fracción XXV, constitucional, pues pretenden normar aspectos sustantivos relativos al modelo educativo nacional, en relación con el servicio profesional docente que corresponden de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

De ahí que el proceder de la Legislatura Local, al emitir los preceptos impugnados es indebido, porque invade la esfera de facultades del Congreso de la Unión, y ante ello, debe declararse la invalidez de dichos numerales.

El resultado de este estudio torna innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez que se refieren a la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la ley en lo particular.

La declaratoria de invalidez debe hacerse extensiva a los artículos 5, fracción III, 9, fracción XLII, en la porción normativa que indica: "***Diseñar y***", 11, fracción III, en la porción normativa que indica: "***en el presente ordenamiento y***", y 14, fracción II, en la porción normativa que indica: "***de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine***", 43, fracción IV, en la porción normativa que indica: "***de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine y***"; así como de las secciones cuarta y quinta del capítulo segundo, y las secciones primera a octava del capítulo tercero, más el artículo séptimo transitorio de la Ley de Educación

del Estado de Zacatecas, debido a que hacen referencia directa a la aplicación de la Ley de Educación del Estado.

El texto de las normas es el siguiente:

"Artículo 5. Constituyen el sistema educativo estatal:

"…

"III. El servicio profesional docente."

"Artículo 9. Son facultades y obligaciones de la secretaría:

"…

"XLII. Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que, en ejercicio de sus atribuciones, emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación."

"Artículo 11. El logro de la calidad es responsabilidad de todos los actores del sistema educativo. En forma específica, a las autoridades educativas corresponde vigilar que:

"…

"III. El ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que impartan el Estado, los Municipios y organismos descentralizados, se ajuste a lo dispuesto en el presente ordenamiento y en la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 14. La secretaría, con base en lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás normatividad aplicable, desarrollará en la entidad el proceso de formación, actualización, capacitación y superación profesional para docentes, con la finalidad de:

"…

"II. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 43. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa estatal, en su respectiva competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine y conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Capítulo segundo
"Del proceso educativo

"...

"Sección cuarta
"De la evaluación del sistema educativo estatal.

"Artículo 55. Corresponde al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación:

"I. La evaluación del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, sin perjuicio de la participación que las autoridades educativas federal y estatal tengan, de conformidad con los lineamientos que expida dicho organismo, y con la ley de (sic) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"II. Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa, coordinar el sistema nacional de evaluación educativa y emitir los lineamientos a que se sujetará la autoridad educativa estatal para realizar las evaluaciones que le corresponden; y

"III. Emitir las directrices, con base en los resultados de la evaluación del sistema educativo nacional, que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.

"Respecto de los servicios educativos diferentes a los mencionados en la fracción I de este artículo, la autoridad educativa estatal realizará la evaluación correspondiente, de conformidad con las atribuciones establecidas por la Ley General de Educación y el presente ordenamiento.

"Tanto la evaluación que corresponda realizar al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como las evaluaciones que, en el ámbito de sus atribuciones y en el marco del sistema nacional de evaluación educativa, son

responsabilidad de las autoridades educativas, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes."

"Artículo 56. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación nacional y en cada entidad federativa."

"Sección quinta
"De las funciones en materia de evaluación educativa a cargo del Estado

"Artículo 57. Las evaluaciones que en el ámbito de su competencia lleven a cabo la secretaría y los organismos descentralizados serán sistemáticas, integrales, obligatorias y periódicas. Estas evaluaciones deberán considerar los contextos demográfico, social y económico de los agentes del sistema educativo nacional, los recursos o insumos humanos, materiales y financieros destinados a éste, así como las condiciones que intervengan en el proceso de enseñanza-aprendizaje."

"Artículo 58. La evaluación sobre el tránsito de alumnos de un grado, nivel o tipo educativo a otro, certificación de egresados, asignación de estímulos y las decisiones respecto de personas o instituciones en lo particular, basadas en los resultados de los procesos de evaluación para el reconocimiento, serán competencia de la secretaría y los organismos descentralizados, conforme a sus atribuciones."

"Artículo 59. La secretaría y los organismos descentralizados, en el ámbito de su competencia y en los términos de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, deberán:

"I. Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprenda con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"II. Proveer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la información necesaria para el ejercicio de sus funciones;

"III. Cumplir los lineamientos y atender las directrices que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación e informar sobre los resultados de la evaluación;

"IV. Recopilar, sistematizar y difundir la información derivada de las evaluaciones que lleve a cabo;

"V. Proponer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, criterios de contextualización que orienten el diseño y la interpretación de las evaluaciones;

"VI. Hacer recomendaciones técnicas sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y el uso de sus resultados;

"VII. Opinar sobre los informes anuales que rinda el presidente del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, aportando elementos para valorar el nivel de logro de los objetivos establecidos; y

"VIII. Las demás que establezcan otras disposiciones normativas y que sean necesarias para el funcionamiento del sistema nacional de evaluación educativa."

"Artículo 60. Las autoridades escolares de las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus Municipios y organismos descentralizados y particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, además de las que se establecen en la legislación federal, tendrán las obligaciones siguientes:

"I. Otorgar al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y a las autoridades educativas, las facilidades y colaboración para la evaluación a que se refiere la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"II. Proporcionar oportunamente la información que se les requiera;

"III. Tomar las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos de evaluación; y

"IV. Facilitar que las autoridades educativas y el instituto realicen actividades de evaluación para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria para realizar la evaluación."

"Capítulo tercero
"Sección primera
"Del servicio profesional docente

"Artículo 61. En la educación básica y media superior el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de docentes y de personal con funciones de dirección y supervisión, en las instituciones educativas dependientes del Estado y sus organismos descentralizados, así como de los Ayuntamientos, se sujetará a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley

General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el presente ordenamiento."

"Artículo 62. La autoridad educativa estatal, para los efectos del servicio profesional docente, deberá realizar acciones de coordinación con los Ayuntamientos."

"Artículo 63. Las funciones docentes, de dirección de una escuela o de supervisión de la educación básica y media superior impartida por el Estado, Municipios y organismos descentralizados, deberán orientarse a brindar educación de calidad y al cumplimiento de sus fines. Quienes desempeñen dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales, para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales, promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan."

"Artículo 64. La secretaría, en el ámbito de la educación básica y respecto del servicio profesional docente, tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Someter a consideración de la autoridad educativa federal sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores de carácter complementario para el ingreso, promoción, permanencia y, en su caso, reconocimiento que estimen pertinentes;

"II. Llevar a cabo la selección y capacitación de los evaluadores conforme a los lineamientos que expida el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"III. Llevar a cabo la selección de los aplicadores que podrán auxiliar en la aplicación de los instrumentos de evaluación obligatorios a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"IV. Convocar a los concursos de oposición para el ingreso a la función docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión, y participar en su ejecución, de conformidad con los lineamientos que determine el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"V. Participar en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión, de conformidad con los lineamientos y periodicidad que determine el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"VI. Calificar, conforme a los lineamientos que expida el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las etapas de los procesos de evaluación que, en su caso, determine el propio instituto;

"VII. Operar y, en su caso, diseñar programas de reconocimiento para docentes y para el personal con funciones de dirección y supervisión que se encuentren en servicio, conforme a los lineamientos que al efecto se emitan;

"VIII. Ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desean alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del personal docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión que se encuentren en servicio;

"IX. Ofrecer al personal docente y al personal con funciones de dirección y de supervisión, programas de desarrollo de capacidades para la evaluación interna a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"X. Organizar y operar el servicio de asistencia técnica a la escuela de conformidad con los lineamientos generales que determine la autoridad educativa federal;

"XI. Ofrecer los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"XII. Ofrecer los programas de desarrollo de liderazgo y gestión pertinentes;

"XIII. Emitir los lineamientos a los que se sujetará la elección de personal a que refiere el artículo 47 de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"XIV. Administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido y con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, de entre los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso. Podrán asignarse para el inicio del ciclo escolar o en el transcurso de éste cuando se generen vacantes que la secretaría determine que deban ser ocupadas;

"XV. Celebrar, conforme a los lineamientos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, convenios con instituciones públicas autorizadas por el propio instituto para que participen en la realización de concursos de oposición y los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"XVI. Emitir los actos jurídicos que crean, declaren, modifiquen o extingan derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"XVII. Proponer a la autoridad educativa federal, los requisitos y perfiles que deberán reunirse para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente;

"XVIII. Determinar, dentro de la estructura ocupacional autorizada, qué puestos del personal técnico docente formarán parte del servicio profesional docente;

"XIX. Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación determine, conforme a las reglas que al efecto expida; y

"XX. Las demás que establezcan la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y otras disposiciones aplicables."

"Artículo 65. La secretaría o los organismos descentralizados, respecto de las escuelas a su cargo, en el ámbito de la educación media superior y respecto al servicio profesional docente, tendrán las atribuciones siguientes:

"I. Participar con la autoridad educativa federal en la elaboración de los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"II. Determinar los perfiles y requisitos mínimos que deberán reunirse para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente;

"III. Participar en las etapas del procedimiento para la propuesta y definición de los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente, en términos de los lineamientos que la autoridad educativa federal expida para estos propósitos. En las propuestas respectivas se incluirán, de ser el caso, los perfiles, parámetros e indicadores complementarios que se estimen pertinentes;

"IV. Proponer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"V. Proponer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, los instrumentos de evaluación y perfiles de evaluadores para los efectos de los procesos de evaluación obligatorios que prevé la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"VI. Llevar a cabo la selección y capacitación de los evaluadores, conforme a los lineamientos que expida el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"VII. Llevar a cabo la selección de los aplicadores que podrán auxiliar en la aplicación de los instrumentos de evaluación obligatorios a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"VIII. Convocar a los concursos de oposición para el ingreso a la función docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión, de conformidad con los lineamientos que determine el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"IX. Participar en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión, de conformidad con los lineamientos y periodicidad que determine el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"X. Calificar, conforme a los lineamientos que expida el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las etapas de los procesos de evaluación que en su caso determine el propio instituto;

"XI. Diseñar y operar programas de reconocimiento para el personal docente y para el personal con funciones de dirección y de supervisión que se encuentren en servicio;

"XII. Ofrecer programas y cursos para la formación continua del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión que se encuentren en servicio;

"XIII. Ofrecer al personal docente y con funciones de dirección y de supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación;

"XIV. Organizar y operar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela;

"XV. Ofrecer los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"XVI. Administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido y con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, de entre los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso. Podrán asignarse para el inicio del ciclo escolar o en el transcurso de éste cuando se generen vacantes que la secretaría o los organismos descentralizados, determinen que deban ser ocupadas;

"XVII. Celebrar, conforme a los lineamientos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, convenios con instituciones públicas autorizadas por el propio instituto para que participen en la realización de concursos de oposición y los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"XVIII. Emitir los actos jurídicos que crean, declaren, modifiquen o extingan derechos y obligaciones, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"XIX. Determinar, dentro de la estructura ocupacional autorizada, qué puestos del personal técnico docente formarán parte del servicio profesional docente;

"XX. Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación determine, conforme a las reglas que al efecto expida; y

"XXI. Las demás que establezcan la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y otras disposiciones aplicables."

"Sección segunda
"De la mejora de la práctica profesional

"Artículo 66. La evaluación interna deberá ser una actividad permanente, de carácter formativo y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes y al avance continuo de la escuela y de la zona escolar.

"Dicha evaluación se llevará a cabo bajo la coordinación y liderazgo del director. Los docentes tendrán la obligación de colaborar en esta actividad."

"Artículo 67. Los docentes evaluados tendrán derecho de revisión para garantizar la correcta aplicación de su proceso de evaluación, previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"Para tales efectos, se tomará en cuenta lo siguiente:

"I. La secretaría se ajustará a los mecanismos que otorguen seguridad y transparencia a los docentes, en sus procesos de evaluación, en los términos precisados en el referido ordenamiento legal y de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"II. La secretaría o el organismo descentralizado tendrán bajo su resguardo las hojas de respuesta de los exámenes que se practiquen dentro de dicho proceso; las copias estarán firmadas por los sustentantes y debidamente validadas por la secretaría o el organismo descentralizado, y estarán disponibles para los docentes interesados diez días hábiles después de haber concluido la última evaluación;

"III. La evaluación no se basará en un solo instrumento, sino en un conjunto de ellos, que recojan información directamente del aula, de la escuela y, en general, del contexto educativo, y deberán ser aplicados por evaluadores seleccionados y capacitados, certificados conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"IV. Los resultados y recomendaciones individuales que deriven de los procesos de evaluación, serán considerados datos personales.

"Los evaluadores certificados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, darán a conocer a los docentes, de manera personal, los reportes que contengan las fortalezas y debilidades de su desempeño docente, con el fin de hacer las adecuaciones en su práctica que permitan mejorar la calidad de la educación; y

"V. En caso de inconformidad con el dictamen final que la secretaría o el organismo descentralizado emitan en el proceso de evaluación del desempeño a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente, el docente podrá impugnar dicho dictamen, haciendo uso de los recursos del portafolio de evidencias y de la hoja de respuesta de los exámenes que haya presentado."

"Artículo 68. Para el impulso de la evaluación interna, la secretaría y los organismos descentralizados deberán:

"I. Ofrecer al personal docente y al personal con funciones de dirección y de supervisión, programas de desarrollo de capacidades para la evaluación.

"Esta oferta tendrá como objetivo generar las competencias para el buen ejercicio de la función evaluadora e incluirá una revisión periódica de los avances que las escuelas y las zonas escolares alcancen en dichas competencias;

"II. Organizar en cada escuela, los espacios físicos y de tiempo para intercambiar experiencias, compartir proyectos, problemas y soluciones con la comunidad de docentes y el trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar, que permita la disponibilidad presupuestal, así como aportar los apoyos que sean necesarios para su debido cumplimiento.

"Los programas a que se refiere la fracción I considerarán los perfiles, parámetros e indicadores para el desempeño docente, determinados conforme a la Ley General del Servicio Profesional Docente, en los aspectos que sean conducentes;

"III. Determinar, en su caso, el apoyo que el servicio de asistencia técnica brinde a la escuela y al personal docente, en la práctica de la evaluación interna, así como en la interpretación y uso de las evaluaciones externas.

"Este servicio será brindado por personal docente con funciones de dirección o supervisión o de asesor técnico pedagógico que determine la propia secretaría o los organismos descentralizados.

"En el caso del personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica, dicha determinación se hará conforme lo establecido en el artículo 41 de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"IV. Hacer pública la información sobre las plazas docentes con funciones de asesor técnico pedagógico existentes y las responsabilidades de quienes las ocupan en cada escuela y zona escolar;

"V. Organizar y operar, en la educación media superior, el servicio de asistencia técnica a la escuela y, en todo caso, que sea eficaz y pertinente; y

"VI. Establecer, con base en los resultados de la evaluación interna, compromisos verificables de mejora."

"Sección tercera
"Del ingreso al servicio profesional docente

"Artículo 69. El ingreso al servicio en la educación básica y media superior que impartan el Estado, Municipios y organismos descentralizados, se llevará a cabo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias."

"Artículo 70. Para el ingreso al servicio profesional docente en la educación básica, la secretaría deberá:

"I. Expedir las convocatorias para el ingreso al servicio profesional docente, con base en la información derivada del sistema de información y gestión educativa.

"II. Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la secretaría estime pertinentes. En su caso, las convocatorias describirán los perfiles complementarios autorizados por la propia secretaría;

"III. Publicar las citadas convocatorias aprobadas por la autoridad educativa federal, de acuerdo con los programas anual y de mediano plazo conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación; y

"IV. Expedir convocatorias extraordinarias cuando a juicio de la autoridad educativa estatal lo justifique y con la anuencia de la autoridad educativa federal."

"Artículo 71. Para el ingreso al servicio profesional docente en la educación media superior, la secretaría y los organismos descentralizados, según corresponda, deberán emitir con la anticipación suficiente, al inicio del ciclo académico y de acuerdo con las necesidades del servicio y a los programas anual y mediano plazo conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación, las convocatorias para el ingreso al servicio profesional docente en la educación media superior.

"Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación del número de ingresos, y demás elementos que la autoridad educativa estime pertinentes. Las convocatorias deberán contemplar las distintas modalidades de este tipo educativo, así como las especialidades correspondientes."

"Artículo 72. En la educación básica y media superior, el ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 73. La secretaría o los organismos descentralizados, según corresponda, deberán:

"I. Designar a los tutores que acompañarán al personal docente de nuevo ingreso durante dos años con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias de dicho personal;

"II. Realizar una evaluación al término del primer año escolar y brindar los apoyos y programas pertinentes para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del docente;

"III. Evaluar el desempeño del docente al término del periodo de inducción para determinar si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y, en general, cumple con las exigencias propias de la función docente;

"IV. Dar por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para la secretaría o el organismo descentralizado, cuando el personal no atienda los apoyos y programas previstos, incumpla con la obligación de la evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente;

"V. Asignar las plazas que durante el ciclo escolar queden vacantes, conforme a lo siguiente:

"a) Con estricto apego al orden de prelación de los sustentantes, con base en los puntajes de mayor a menor, que resultaron idóneos en el último concurso de oposición y que no hubieran obtenido una plaza anteriormente. La adscripción de la plaza tendrá vigencia durante el ciclo escolar en que sea asignada y el docente podrá ser readscrito, posteriormente, a otra escuela conforme a las necesidades del servicio, y

"b) De manera extraordinaria y sólo cuando se hubiera agotado el procedimiento señalado en el inciso anterior, a docentes distintos a los señalados, los nombramientos que se expidan serán por tiempo fijo y con una duración que no podrá exceder el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente. Sólo podrán ser otorgados a docentes que reúnan el perfil; y

"VI. Asignar horas al personal docente que no sea de jornada, en términos del artículo 42 de la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 74. En los concursos de oposición para el ingreso que se celebren en los términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente, podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente; así como con los

requisitos que establezca la convocatoria respectiva, en igualdad de condiciones, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional.

"En la educación básica dicho perfil corresponderá al académico con formación docente pedagógica o áreas afines que corresponda a los niveles educativos, privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos; también se considerarán perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas de la enseñanza."

"Artículo 75. Quienes participen en alguna forma de ingreso distinta a lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la presente ley, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y serán acreedores a las sanciones correspondientes."

"Sección cuarta
"De la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión

"Artículo 76. La promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica que imparta el Estado, se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, además de haber ejercido como docente un mínimo de dos años y con sujeción a los términos y criterios siguientes:

"I. Formular las convocatorias para los concursos correspondientes, los que serán públicos.

"Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la autoridad educativa federal estime pertinentes;

"II. Publicar las citadas convocatorias autorizadas por la autoridad educativa federal, con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar y de acuerdo con los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación;

"III. Expedir convocatorias extraordinarias, previa anuencia de la autoridad educativa federal, cuando a juicio de la autoridad educativa estatal lo justifique;

"IV. Determinar, en la educación básica y en los casos de promoción a una plaza con funciones de dirección, los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar que deberá cursar el personal al que se le otorgó nombramiento sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos; y

"V. Determinar en la educación básica, los procesos de formación en que participará el personal al que se le promocione a una plaza con funciones de supervisión. Esta promoción dará lugar a un nombramiento definitivo."

"Artículo 77. Cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de las funciones de dirección, el personal volverá a su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado."

"Artículo 78. La promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación media superior que imparta el Estado, se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, además de haber ejercido como docente un mínimo de dos años y con sujeción a los términos y criterios siguientes:

"I. Formular las convocatorias para los concursos correspondientes, los que serán públicos.

"Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados y los criterios para la asignación de las plazas, y demás elementos que la secretaría o los organismos descentralizados estime pertinentes;

"II. Emitir, de acuerdo con las necesidades del servicio y los programas anual y de mediano plazo conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación, las convocatorias para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación media superior;

"III. Determinar, en la educación media superior, en los casos de promoción a una plaza con funciones de dirección, la duración de los nombramientos por tiempo fijo conforme a las disposiciones aplicables. Al término del nombramiento, quien hubiera ejercido las funciones de dirección volverá a su función docente, preferentemente en la escuela en que hubiere estado asignado o, de no ser posible, a otra que la autoridad educativa determine en función de las necesidades del servicio;

"IV. Definir los procesos de formación en los que deberá participar el personal que, derivado de una promoción a plaza con funciones de dirección, reciba el nombramiento por primera vez. Quien no se incorpore a estos procesos, volverá a su función docente en la escuela que la secretaría o los organismos descentralizados determinen, en función de las necesidades del servicio;

"V. Señalar los demás requisitos y criterios para la renovación de los nombramientos a cargos con funciones de dirección, para lo cual se tomarán en cuenta, también, los resultados de la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 52 de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"VI. Determinar, en la educación media superior y con motivo de una promoción a una plaza con funciones de supervisión, la duración del nombramiento por tiempo fijo; y

"VII. Señalar, de ser el caso, los requisitos y criterios para la renovación de los nombramientos a cargos con funciones de supervisión, para lo cual se tomarán en cuenta, también, los resultados de la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 52 de la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 79. En la educación básica y media superior, la secretaría o los organismos descentralizados podrán cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión a que se refiere el capítulo IV del título segundo de la Ley General del Servicio Profesional Docente, cuando por las necesidades del servicio no deban permanecer vacantes. Los nombramientos que expidan serán por tiempo fijo; sólo podrán ser otorgados a docentes en servicio por el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente y dichas plazas deberán ser objeto del concurso inmediato posterior."

"Artículo 80. Quienes participen en alguna forma de promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión distinta a lo establecido en el capítulo IV del título segundo de la Ley General del Servicio Profesional Docente o en esta ley, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y serán acreedores a las sanciones correspondientes."

"Artículo 81. La autoridad educativa estatal podrá establecer, tanto en la educación básica como en la media superior, otros programas de promoción distintos a los previstos en el capítulo VI del título segundo de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que premien el mérito y que se sustenten en la evaluación del desempeño."

"Artículo 82. La autoridad educativa estatal también podrá:

"I. Otorgar reconocimientos al personal docente y al personal con funciones de dirección y de supervisión que destaque en su desempeño y, en consecuencia, en el cumplimiento de su responsabilidad;

"II. Realizar las acciones necesarias para que en el diseño de los programas de reconocimiento se cumpla con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley General del Servicio Profesional Docente; y

"III. Prever los mecanismos para facilitar distintos tipos de experiencias profesionales que propicien el reconocimiento de las funciones docente y de dirección, mediante movimientos laterales que permitan a los docentes y directivos, previo su consentimiento, desarrollarse en distintas funciones según sus intereses, capacidades o en atención de las necesidades del sistema."

"Artículo 83. En la educación básica los movimientos laterales serán temporales, con una duración de hasta tres ciclos escolares, sin que los docentes pierdan el vínculo con la docencia."

"Artículo 84. Los movimientos laterales a funciones de asesoría técnica pedagógica temporales sólo podrán renovarse por un ciclo escolar más."

"Artículo 85. Los movimientos laterales sólo podrán realizarse previamente al inicio del ciclo escolar o ciclo lectivo, por lo que deberán tomarse las previsiones necesarias para no afectar la prestación del servicio educativo."

"Artículo 86. La autoridad educativa estatal podrá otorgar otros reconocimientos en función de la evaluación del desempeño docente y de quienes realizan funciones de dirección o supervisión. Estos reconocimientos podrán ser individuales o para el conjunto de docentes y el director en una escuela."

"Sección quinta
"De la permanencia en el servicio

"Artículo 87. Las autoridades educativas deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado.

"La evaluación a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento.

"En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores, así como los instrumentos de evaluación que para fines de permanencia sean definidos y autorizados conforme a la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"Los evaluadores que participen en la evaluación del desempeño, deberán estar evaluados y certificados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación."

"Artículo 88. Para la educación básica, los programas de regularización serán definidos de conformidad con los lineamientos generales que expida la autoridad educativa federal. En el caso de la educación media superior, los programas de regularización serán determinados por las autoridades educativas."

"Sección sexta
"De los perfiles, parámetros e indicadores

"Artículo 89. Para la determinación de los perfiles, parámetros e indicadores en el ámbito de la educación básica y media superior, el Estado se sujetará a lo previsto en el título tercero de la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Sección séptima
"Otras condiciones

"Artículo 90. Las escuelas en las que el Estado imparta la educación básica y media superior, deberán contar con una estructura ocupacional debidamente autorizada, de conformidad con las reglas que al efecto expida la autoridad educativa federal, en consulta con la autoridad educativa estatal para las particularidades regionales.

"En la estructura ocupacional de cada escuela, deberá precisarse el número y tipos de puestos de trabajo requeridos, atendiendo al número de aulas y espacios disponibles, al alumnado inscrito y al plan de estudios de que se trate.

"Las estructuras ocupacionales deberán ser revisadas y, en su caso, ajustadas por lo menos una vez al año, de conformidad con las reglas que determine la autoridad educativa federal.

"El personal docente y el personal con funciones de dirección que ocupe los puestos definidos en la estructura ocupacional de la escuela, deben reunir el perfil apropiado para el puesto correspondiente, y conformar la plantilla de personal de la escuela."

"Artículo 91. La estructura ocupacional autorizada y la plantilla de personal de cada escuela, así como los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional de cada docente, deberán estar permanentemente actualizados en el sistema de información y gestión educativa."

"Sección octava
"Derechos y obligaciones

"Artículo 92. Quienes participen en el servicio profesional docente, previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, tendrán los siguientes derechos:

"I. Participar en los concursos y procesos de evaluación respectivos;

"II. Conocer con al menos tres meses de anticipación, los perfiles, parámetros e indicadores, con base en los cuales se aplicarán los procesos de evaluación;

"III. Recibir junto con los resultados del proceso de evaluación o concurso, el dictamen de diagnóstico que contenga las necesidades de regularización y formación continua que correspondan;

"IV. Tener acceso a los programas de capacitación y formación continua necesarios para mejorar su práctica docente, con base en los resultados de su evaluación;

"V. Ser incorporados, en su caso, a los programas de inducción, reconocimiento, formación continua, desarrollo de capacidades, regularización, desarrollo de liderazgo y gestión que correspondan;

"VI. Que durante el proceso de evaluación sea considerado el contexto regional y sociocultural;

"VII. Ejercer el derecho de interponer su defensa en los términos del artículo 81 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como en lo dispuesto en el presente ordenamiento;

"VIII. Acceder a los mecanismos de promoción y reconocimiento contemplados en esta ley con apego y respeto a los méritos y resultados en los procesos de evaluación y concursos, conforme a los lineamientos aplicables;

"IX. Que la valoración de los procesos de evaluación se efectúe bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad; y

"X. Los demás previstos en la Ley General del Servicio Profesional Docente y en esta ley."

"Artículo 93. El personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior tendrán, conforme a la Ley General del Servicio Profesional Docente y en esta ley, las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con los procesos establecidos para las evaluaciones con fines de ingreso, promoción, permanencia y, en su caso, reconocimiento, en términos de lo prescrito por la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la presente ley;

"II. Cumplir con el periodo de inducción al servicio y sujetarse a la evaluación que para dichos efectos refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la presente ley;

"III. Prestar los servicios docentes en la escuela en la que se encuentre adscrito y abstenerse de cualquier cambio de adscripción, sin previa autorización, conforme a lo previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente y esta ley;

"IV. Abstenerse de prestar el servicio docente sin haber cumplido los requisitos y procesos a que se refieren la Ley General del Servicio Profesional Docente, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

"V. Presentar documentación fidedigna dentro de los procesos a que se refieren la Ley General del Servicio Profesional Docente y esta ley;

"VI. Sujetarse de manera personal, a los procesos de evaluación a que se refieren la Ley General del Servicio Profesional Docente y este ordenamiento;

"VII. Atender los programas de regularización, así como aquellos que sean obligatorios de formación continua, capacitación y actualización; y

"VIII. Las demás que señalen la Ley General del Servicio Profesional Docente, el presente ordenamiento y otras disposiciones aplicables."

"Artículo 94. Los servidores públicos de la autoridad educativa estatal que incumplan con lo previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente y en el presente ordenamiento, estarán sujetos a las responsabilidades que procedan."

"Artículo 95. Será nula y, en consecuencia, no surtirá efecto alguno toda forma de ingreso o de promoción distinta a lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente y en esta ley.

"La nulidad será declarada por el área competente, aplicando para ello el procedimiento previsto en el artículo 75 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la presente ley."

"Artículo 96. Será separado del servicio público, sin responsabilidad para la secretaría o el organismo descentralizado y sin necesidad de que exista resolución previa de la autoridad jurisdiccional competente, el evaluador que no se excuse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, su concubina o concubinario, o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles.

"Lo anterior, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan."

"Artículo 97. La secretaría y los organismos descentralizados deberán revisar y cotejar la documentación presentada por los aspirantes en los concursos de oposición a que se refieren la Ley General del Servicio Profesional Docente y esta ley.

"De comprobarse que la documentación es apócrifa o ha sido alterada, se desechará el trámite. En cualquier caso, se dará parte a las autoridades competentes para los efectos legales que procedan."

"Artículo 98. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 69 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la presente ley, dará lugar a la terminación de los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la secretaría o para el organismo descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa de la autoridad jurisdiccional competente; sin embargo, deberá aplicar un procedimiento en el que respete los derechos de audiencia y defensa del trabajador.

"Lo anterior, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan."

"Artículo 99. Cuando la autoridad educativa considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, lo hará del conocimiento

del probable infractor para que, dentro de un plazo de diez días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los documentos y demás elementos de prueba que considere pertinentes.

"La autoridad educativa, dictará resolución en un plazo máximo de diez días hábiles con base en los datos aportados por el probable infractor y demás constancias que obren en el expediente respectivo."

"Artículo 100. Con el propósito de asegurar la continuidad en el servicio educativo, el servidor público del sistema educativo nacional, el personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de treinta días naturales, sin causa justificada será separado del servicio sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado, aplicando para ello el procedimiento previsto en el artículo 75 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y en la presente ley.

"Lo anterior, sin perjuicio del derecho del interesado de impugnar la resolución respectiva ante las instancias jurisdiccionales que correspondan."

"Artículo 101. Las sanciones que prevén la Ley General del Servicio Profesional Docente y el presente ordenamiento, se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones legales, reglamentarias o administrativas."

"Artículo 102. Las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión."

"Artículo séptimo. El personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado, que a la entrada en vigor de esta ley tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación que la propia ley establece.

"Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará nombramiento definitivo y quedará incorporado al servicio profesional docente conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente y en el presente ordenamiento.

"Será separado del servicio público sin responsabilidad para la secretaría o el organismo descentralizado, el personal con nombramiento provisional que:

"a) Se niegue a participar en los procesos de evaluación.

"b) No se incorpore al programa de regularización correspondiente, cuando obtenga resultados insuficientes en el primero o segundo proceso de evaluación establecido en la presente ley."

SÉPTIMO.—**Efectos de la resolución.** En términos de lo establecido en los artículos 41, fracción IV y 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, aplicables a las sentencias dictadas en una controversia constitucional, en los fallos que se emitan en un asunto de esa naturaleza es necesario fijar con precisión sus efectos,[7] en su caso, los órganos obligados a cumplirla, los efectos de invalidez que se podrán extender a otras normas generales que guarden una relación de dependencia con las invalidadas y el momento a partir del cual deben surtirse dichos efectos.

En ese contexto, a continuación se precisan los efectos de las declaraciones de invalidez contenidas en el considerando sexto de esta sentencia.

1. Declaración de invalidez en vía de consecuencia. En el considerando sexto de este fallo se declaró la invalidez de los artículos 9, fracción III, 12, 13 y 67 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, en razón de que el legislador local carece de facultades para regular el servicio profesional docente, atendiendo a lo previsto en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la referida declaración de invalidez debe extenderse a los artículos 5, fracción III; 9, fracción XLII, en la porción normativa que indica: "***Diseñar y***"; 11, fracción III, en la porción normativa que indica: "***en el presente ordenamiento***", y 14, fracción II, en la porción normativa que indica: "***de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine***"; 43, fracción IV, en la porción normativa que indica: "***de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine y***"; así como de las secciones cuarta y

[7] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"…
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

quinta del capítulo segundo, y las secciones primera a octava del capítulo tercero, más el artículo séptimo transitorio de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, al referirse a la citada materia reservada a la Federación.

2. **Momento a partir del cual surtirán efectos las referidas declaraciones de invalidez.** Con fundamento en lo previsto en 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 realizadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Zacatecas.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 9, fracción III, 12, 13 y 67 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

TERCERO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 5, fracción III, 9, fracción XLII, en la porción normativa que indica: "***Diseñar y***", 11, fracción III, en la porción normativa que indica: "***en el presente ordenamiento y***", 14, fracción II, en la porción normativa que indica: "***de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine***", 43, fracción IV, en la porción normativa que indica: "***de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine y***"; así como de los diversos numerales que integran las secciones cuarta y quinta del capítulo segundo y las secciones primera a octava del capítulo tercero de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, al igual que la de su artículo séptimo transitorio.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como en la Gaceta Oficial del Estado de Zacatecas.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación pasiva, y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación activa. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto relativo al estudio de fondo, en su parte general y en cuanto a su primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en cuanto a su segundo y tercer concepto de invalidez consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 12 y 13 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en cuanto a su cuarto concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 67, fracciones II y III, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:

Se aprobaron por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos de las declaraciones de invalidez. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto particular, en la inteligencia de que votó en contra de la declaración de invalidez de los artículos 14, fracción II, y 43, fracción IV, en las porciones normativas respectivas.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de veintiocho de septiembre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de veintiocho de septiembre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de agosto de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. TORTURA. CONDUCTAS Y ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN ESE DELITO (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR, ERRADICAR Y REPARAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES E INHUMANOS O DEGRADANTES DEL ESTADO DE JALISCO, Y 154-H, FRACCIÓN II, PÁRRAFO QUINTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

II. TORTURA. CRITERIOS QUE JUSTIFICAN EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN UN ACTO LEGÍTIMO DE AUTORIDAD, TANTO EN LAS DETENCIONES COMO EN LA COMPURGACIÓN DE LAS PENAS (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR, ERRADICAR Y REPARAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES E INHUMANOS O DEGRADANTES DEL ESTADO DE JALISCO, Y 154-H, FRACCIÓN II, PÁRRAFO QUINTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2015. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE MAYO DE 2016. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis.

Vistos para resolver la acción de inconstitucionalidad 32/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por escrito presentado el veinticinco de mayo de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Congreso del Estado de Jalisco.

2. Gobernador del Estado de Jalisco.

Normas generales cuya invalidez se reclaman:

• El artículo 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco, y el artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformados mediante decreto 25334/LX/15, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, el veinticinco de abril de dos mil quince.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y convencionales violados.** El promovente estima violados los siguientes artículos:

• 1o., 18, 19 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

• 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

• 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

• 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; y,

• 1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez adujo, en síntesis, lo siguiente:

I. Que los artículos impugnados se apartan del elemento teleológico de la definición convencional de tortura y, por extensión, a la de tratos crueles, inhumanos o degradantes, toda vez que el artículo 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco, y el diverso 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, como leyes especiales de la materia de tortura, definen los actos que constituyen una afectación al derecho fundamental de integridad personal y, a la vez, establece excepciones de uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, que se excluyen de la consideración de tortura, señalando, entre ellos, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de las sanciones penales, así como las medidas incidentales de éstas.

Que los preceptos legales impugnados son inconstitucionales, ya que justifican que la autoridad ejerza de manera legítima el uso de la fuerza, tratándose de la aplicación de sanciones del orden penal, conductas que encuadren dentro de la categoría de tortura y, por extensión, a la de tratos crueles, inhumanos o degradantes, postura que es contraria al párrafo primero del artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, pues es definida como todo acto realizado intencionalmente, por el cual, se inflija a una persona, penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de castigo personal o como pena.

Que la tortura debe ser entendida como una práctica que, al igual que los tratos inhumanos y degradantes, vulneran la integridad de las personas, al causarle un dolor o sufrimientos de cierta intensidad, humillaciones o degradación, lo que atenta contra su dignidad, por lo que los Estados se encuentran obligados a erradicar dicha práctica, sin excepción alguna, aun cuando se trate de ejecución de sanciones penales.

Que la prohibición de la tortura se ha establecido tanto en disposiciones internas, como internacionales, de las cuales resulta como punto de contacto, la protección de la integridad física y psíquica, la cual, como lo ha señalado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen en sí diversas connotaciones que van desde la tortura hasta otro tipo de vejaciones o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad, según factores endógenos y exógenos de la persona, como lo son: la duración de los malos tratos, edad, sexo, contexto y vulnerabilidad.

Por lo que la prohibición de la tortura tiene como elemento sustancial la protección a la dignidad humana, como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta, al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad y, por tanto, su protección está a cargo de todas las autoridades e, incluso, particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendidas éstas, como el interés inherente a toda persona, pero el hecho de serlo.

II. Del mismo modo –el promovente–, considera que los numerales combatidos conculcan el derecho a la reinserción social, consagrado en los artículos 18 y 19 del Pacto Federal, que establecen que el sistema penitenciario deberá organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, como medios para lograr la reinserción del sentenciado, a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, por lo que se deduce que el fin de la pena es reinsertar y no castigar,

por lo cual, no es permisible el uso de la fuerza como consecuencia de sanciones penales o medidas incidentales a éstas; asimismo, se establece que en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión o dentro de las prisiones, todo abuso que se cometa deberá ser corregido por las leyes y reprimido por las autoridades competentes.

Por lo anterior –estima el actor–, tanto el Legislativo como el Ejecutivo violan la Constitución General de la República, por una omisión y ulterior transgresión a los derechos humanos, generada por la tolerancia del Estado hacia la violencia y abusos cometidos por sus servidores públicos.

Aduce que existen instrumentos internacionales enfocados a desarrollar las consideraciones que deben tomar en cuenta los Estados para lograr una efectiva protección a la dignidad de las personas sujetas a la ejecución de una sanción penal, que si bien no son formalmente normativos, sí tienen esa vocación y son orientadores en la materia, tales como: Las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos; conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y el código de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

CUARTO.—**Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veintiséis de mayo de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 32/2015, promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, por razón de turno, se designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; el cual, mediante proveído de veintisiete de mayo siguiente, admitió a trámite la referida acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo, a su vez, al Congreso del Estado de Jalisco, por conducto de quien legalmente lo representa, para que, al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma general impugnada; del mismo modo, requirió al Poder Ejecutivo de ese Estado, a efecto de que enviara un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, correspondiente al veinticinco de abril de dos mil quince, en el que se publicó el Decreto 25334/LX/15, donde se publicaron los preceptos impugnados y ordenó dar vista al procurador general de la República, a efecto de que formulara el pedimento respectivo.

QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** La presidenta y secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de

Jalisco, en representación del Poder Legislativo, presentaron su informe, en el que sostienen lo siguiente:

Que la acción de inconstitucionalidad intentada resulta improcedente, de conformidad con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dado que no existe contradicción entre lo que establecen los numerales que reclama el demandante y la Constitución Federal.

Estiman que los conceptos de invalidez, vertidos por el organismo promovente, resultan infundados e improcedentes, puesto que, en un primer aspecto, la expedición de los ordenamientos impugnados son el resultado de la función pública que, al tenor de la competencia de las entidades federativas y de la división de poderes, le corresponde al Congreso Estatal legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir las leyes y ejecutar actos sobre la materia que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión.

Arguye que el motivo de disenso hecho valer por el recurrente deviene inoperante, en virtud de que está reclamando cuestiones ajenas al contenido de los preceptos impugnados, ya que no se considera en ellos, que la tortura, los sufrimientos físicos o mentales sean consecuencia de sanciones penales o medidas incidentales de éstas, por lo cual, se afirma que el demandante impugna cuestiones no previstas en los numerales reclamados, pues es inexacto que en ellos se permita la tortura o se viole el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, toda vez que la salvedad que establecen permite observar que los sufrimientos sí se consideran tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencias de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, pero no cuando exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial.

SEXTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, titular del Poder Ejecutivo del Estado del Jalisco, al rendir su respectivo informe, manifestó que era cierto el acto que se le imputa, dado que, en ejercicio de sus funciones como gobernador del Estado de Jalisco, promulgó el Decreto 25334/LX/15, mismo que fue publicado el veinticinco de abril de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Estado; asimismo, respecto de la constitucionalidad del acto que se le reprocha, adujo lo siguiente:

• Que contrario a lo que afirma la comisión accionante, los preceptos impugnados tienen como finalidad describir, conceptualizar y tipificar los casos en los que se considerará que se configura el delito de tortura, para lo cual, se deberán acreditar ciertos elementos objetivos y subjetivos, como lo son: la naturaleza del acto, que exista una afectación física o mental; que la afectación o trato cruel se haya ocasionado de manera intencional; que el mismo se haya cometido por un servidor público o en ejercicio de sus funciones públicas, y que tenga un propósito o fin determinado, tendiente a obtener una confesión, castigar a una persona, coaccionarla, intimidarla o cualquier otra razón de la que se pueda deducir algún tipo de discriminación.

• Señala que la definición que se le dio al concepto de tortura es la misma que contemplan diversos tratados internaciones en la materia; como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles y Degradantes.

• Que los artículos tildados de inconstitucionales no establecen excepciones, sino por el contrario, definen y especifican en qué caso se está ante tortura o trato cruel e inhumano, puesto que establece que no se consideran tortura los sufrimientos físicos o mentales, derivados de sanciones penales o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad, en el uso de la fuerza, y que no se encuentren prohibidas por la Constitución.

• Así, estima que resulta evidente que las normas impugnadas no se apartan del elemento teleológico de la definición convencional de tortura, pues de hecho, ambas disposiciones contemplan la totalidad de los elementos que componen la definición de tortura, tanto a nivel constitucional, como en el orden internacional en la materia.

• Que, contrario a los argumentos vertidos por la accionante, con la aplicación de las normas impugnadas, la autoridad no podría, bajo ninguna circunstancia, considerar de orden penal, en el caso de que estos actos encuadraran dentro de la categoría de tortura y por extensión a los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

• Agrega que los artículos contemplan una especificación, respecto de en qué casos no se pueden considerar como una situación de tortura, puesto que existen sufrimientos graves físicos y mentales, que son consecuencia de las sanciones penales, que se puedan considerar que se está en una situación

de tortura, sin que se involucre necesariamente un uso ilegítimo de la fuerza por parte de la autoridad.

• Puntualiza que, estimar lo contrario, se caería en el absurdo de considerar que los sufrimientos físicos causados en un acto legítimo de autoridad, como en el cumplimiento de una orden de aprehensión, la cual fue ejecutada proporcionalmente, por lo que al uso de la fuerza se refiere, ese supuesto podría ser considerado como tortura, cuando se sabe que pueden existir altas probabilidades que la persona aprehendida ponga resistencia, teniendo como consecuencia que se le causen lesiones.

SÉPTIMO.—**Pedimento.** La procuradora general de la República formuló pedimento respecto de la presente acción de inconstitucionalidad, mediante oficio PGR/277/2015, en el sentido de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto; que se presentó oportunamente; que la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en el sentido de que los preceptos impugnados no violan la prohibición de la tortura, tratos crueles e inhumanos o degradantes, y tampoco los derechos a la integridad y seguridad personales y a la reinserción social, ya que es improcedente, en virtud de que involucra cuestiones que son parte del fondo del asunto; y que las normas impugnadas no se apartan del elemento teleológico de la definición convencional de tortura, como lo indica el promovente, pues dichas definiciones contemplan la totalidad de los elementos que componen tal definición, estableciendo prohibiciones expresas en el sentido de no violentar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos y transcurrido dicho plazo, mediante acuerdo de cinco de agosto de dos mil quince, el Ministro instructor determinó cerrar la instrucción en el presente asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos, la inconstitucionalidad del artículo 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco y el artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformados mediante Decreto 25334/LX/15, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, el veinticinco de abril de dos mil quince.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[1] dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El Decreto 25334/LX/15 por el que se reforma el artículo 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco y el artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, se publicó el veinticinco de abril de dos mil quince, en el Periódico Oficial de la entidad, tal como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado en las páginas treinta y seis a cuarenta y siete del cuaderno principal. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del domingo veintiséis de abril al lunes veinticinco de mayo de dos mil quince.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la página treinta y cuatro del expediente, la demanda se presentó el lunes veinticinco de mayo de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna.

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

---

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

Suscribe la demanda Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce.[2]

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[3] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras, y si, en el caso, se promovió la acción en contra del artículo 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco y el artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida por el Congreso Local, esto es, de una ley estatal y, además, se plantea la vulneración a los derechos humanos relacionados con la seguridad y la integridad personal, no cabe duda que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,[4] dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

---

[2] Ibíd, foja 35.

[3] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"…
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

[4] "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Jalisco aduce que la acción intentada resulta improcedente, de acuerdo con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracción I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ya que no existe contradicción entre lo que establecen los numerales que reclama el demandante y la Constitución Federal.

Procede desestimar la citada causa de improcedencia, ya que tal cuestión no constituye propiamente una causa de improcedencia, pues, precisamente, ése es el punto de derecho que deberá determinarse al estudiar el fondo del asunto. Resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los artículos impugnados se apartan del elemento teleológico de la definición convencional de tortura y, por extensión, a la de tratos crueles, inhumanos o degradantes; aunado a que justifican que la autoridad ejerza, de manera legítima, el uso de la fuerza, tratándose de la aplicación de sanciones de orden penal, conductas que encuadren dentro de la categoría de tortura y, por extensión, a la de tratos crueles, inhumanos o degradantes, postura que es contraria al párrafo primero del artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, pues es definida como todo acto realizado intencionalmente, por el cual, se inflija a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de castigo personal o como pena.

Del mismo modo, señala que la prohibición de la tortura se ha establecido tanto en disposiciones internas, como internacionales, de las cuales resulta como punto de contacto, la protección de la integridad física y psíquica, la cual, como lo ha señalado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen en sí diversas connotaciones que van desde la tortura hasta otro tipo de vejaciones o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad, según factores endógenos y exógenos de la persona, como lo son: la duración de los malos tratos, edad, sexo, contexto y vulnerabilidad.

Por lo que la prohibición de la tortura tiene como elemento sustancial la protección a la dignidad humana, como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta, al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad y, por tanto, su protección está a cargo de todas las autoridades e, incluso, particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendidas éstas como el interés inherente a toda persona, por el hecho de serlo.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los conceptos de invalidez vertidos por la promovente resultan infundados, conforme a lo siguiente:

Respecto a la tortura, es importante retomar, en principio, las consideraciones que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha plasmado en diversas ejecutorias, las cuales este Tribunal Pleno comparte.

En efecto, al resolverse, por unanimidad de votos, el amparo directo en revisión 90/2014,[5] el cual retomó las consideraciones del amparo directo 9/2008,[6] se sostuvo que la tortura, así como cualquier otro tipo de trato cruel, inhumano o degradante, es una práctica que se encuentra proscrita de forma absoluta en nuestro sistema normativo y constitucional. En este sentido, el primer párrafo del artículo 22 de nuestra Constitución establece:

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

De igual forma, el artículo 20, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –vigente al momento de los hechos– dispone, como derecho de todo inculpado dentro de un proceso penal, que:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"…

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"…

"II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio."

---

[5] Resuelto el 2 de abril de 2014, bajo la Ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.
[6] Resuelto el 12 de agosto de 2009, bajo la Ponencia del Ministro Cossío Díaz.

Asimismo, el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por reforma constitucional del año dos mil once, incluyó como uno de los principios constitucionales inderogables "*la prohibición de la desaparición forzada y la tortura*."[7]

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 5.1, establece explícitamente una protección internacional al derecho a la integridad personal. Asimismo, en el artículo 5.2 prescribe, específicamente y de forma absoluta, **la prohibición de la tortura**, así como las **penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes**. De este modo, señala:

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

"2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano."

En el mismo sentido, el artículo 7 del Pacto Internacional sobre Derechos Humanos dispone que:

"Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos."

Así, se observa que, si bien, en dichos instrumentos internacionales no se define expresamente en qué consiste la tortura o los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,[8] lo cierto es que, a la fecha, dichos conceptos han

---

[7] "Artículo 29. …
"En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y **la tortura**; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos."

[8] En este sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No. 20 "Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7)" de 1992, señaló: "El Pacto no contiene definición alguna de los conceptos abarcados por el artículo 7, ni tampoco el Comité considera necesario establecer una lista de los actos prohibidos o establecer distinciones concretas entre las diferentes formas de castigo o de trato; las distinciones dependen de la índole, el propósito y la severidad del trato aplicado."

venido a ser aclarados a través de las respectivas convenciones internacionales especializadas en la materia, a saber: la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*[9] (adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 12 de septiembre de 1985) y la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*[10] (adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1984).

El primero de estos instrumentos, en su artículo 2, reza:

"Para los efectos de la presente convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

"**No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo**."

Por su parte, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece:

"1. A los efectos de la presente convención, se entenderá por el término 'tortura' todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. **No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas**.

[9] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1987.
[10] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1986.

"2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance."

Ahora bien, en el ámbito legislativo nacional, con el propósito de garantizar la prohibición de la tortura, el legislador federal publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y uno, la "Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura". En esta ley se establecieron diversas obligaciones a cargo de los órganos dependientes del Ejecutivo Federal, en la procuración de justicia, se estableció el tipo penal de tortura, se establecieron las penas aplicables y se señalaron ciertas reglas procesales, en relación con la admisión de pruebas obtenidas bajo tortura.

En cuanto a la definición del delito de "tortura", el artículo 3 establece:

"Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

"**No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad**."

Por su parte, el artículo 7 de la referida ley estableció que, en todo momento que lo solicite, ***cualquier*** detenido o reo, éste deberá ser reconocido por perito médico legista y, en su caso, por un facultativo de su elección.

Ahora bien, el derecho a la integridad personal como *género* y la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, como especies de aquél, han recibido atención por la jurisprudencia constitucional e internacional, así como por la doctrina.

Así, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde el Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, señaló:

"… La infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta. … La Corte Europea de Derechos Humanos ha mani-

festado que, aun en la ausencia de lesiones, los sufrimientos en el plano físico y moral, acompañados de turbaciones psíquicas durante los interrogatorios, pueden ser considerados como tratos inhumanos. El carácter degradante se expresa en un sentimiento de miedo, ansia e inferioridad con el fin de humillar, degradar y de romper la resistencia física y moral de la víctima. … Dicha situación es agravada por la vulnerabilidad de una persona ilegalmente detenida. ... Todo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario por el propio comportamiento de la persona detenida constituye un atentado a la dignidad humana … en violación del artículo 5 de la Convención Americana. Las necesidades de la investigación y las dificultades innegables del combate al terrorismo no deben acarrear restricciones a la protección de la integridad física de la persona."[11]

En este orden de ideas, las afectaciones a la integridad personal de una persona, comprenden una amplia gama de posibilidades que, ya sea por su gravedad, por su intencionalidad, o bien, por el contexto en que éstas ocurren, podrán ser clasificadas como tortura, o bien, como trato cruel, inhumano o degradante, u otro tipo de afectación a la integridad, atendiendo a las características del caso concreto.

Así, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la tortura incluiría (de forma enunciativa) actos de agresión infligidos a una persona, cuando han sido preparados y realizados deliberadamente contra la víctima, para suprimir su resistencia psíquica y forzarla a autoinculparse o a confesar determinadas conductas delictivas o para someterla a castigos adicionales, a la privación de la libertad en sí misma;[12] la pena de

---

[11] Corte IDH, Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, Fondo, Sentencia de 17 de septiembre de 1997, párrafo 57. En este caso, por ejemplo, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos "la incomunicación durante la detención, la exhibición pública con un traje infamante a través de medios de comunicación, el aislamiento en celda reducida, sin ventilación ni luz natural, los golpes y otros maltratos como el ahogamiento, la intimidación por amenazas de otros actos violentos, las restricciones al régimen de visitas" constituyen formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 5.2 de la Convención Americana. En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia del caso *Selmouni Vs. France* sostuvo que: "*The Court has previously examined cases in which it concluded that there had been treatment which could only be described as torture … However, having regard to the fact that the convention is a 'living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions' … the Court considers that certain acts which were classified in the past as 'inhuman and degrading treatment' as opposed to 'torture' could be classified differently in future. It takes the view that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies.*". Véase TEDH, *Case of Selmouni Vs. France, Application*, No. 25803/94, *Judgment*, 28 *july* 1999, p. 101.

[12] Corte IDH, *Caso Maritza Urrutia*, Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C No. 103, párrs. 91 y 93.

flagelación[13] y, en determinados supuestos, la violación sexual, inclusive.[14] Asimismo, amenazar a un individuo con torturarlo, podría, en determinadas circunstancias, constituir tortura psicológica.[15]

No debe pasar desapercibido que el núcleo, objetivo y fin último de la prohibición de la tortura y otro tipo de tratos crueles, inhumanos, o bien, degradantes, es en realidad la tutela de un derecho fundamental más general, a saber: la integridad personal (física, psíquica y moral).[16]

Sin embargo, una de las posiciones iusfundamentales de la persona humana más importantes, en relación con el derecho a la integridad personal, es –y ha sido– el derecho a no ser sometido a ningún tipo de tortura, máxime cuando ésta es utilizada para arrancar una confesión o información dentro de un proceso criminal.[17]

Así, debido a su gravedad y a la capacidad de reducir la autonomía de la persona y la dignidad humana a grados ignominiosos, esta prohibición ha llegado a ser considerada, incluso, como una norma de *jus cogens*, así como un derecho absoluto que, por su propia naturaleza, está exento de cualquier negociación.[18]

---

[13] Corte IDH, *Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de marzo de 2005, Serie C No. 123, párrafo 88.

[14] Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párrafo 312.

[15] Corte IDH, *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párrafo 92.

[16] En efecto, un entendimiento amplio de derecho a la integridad personal (física, psíquica y moral) abarcaría el cuerpo humano con todos sus componentes, desde las moléculas que forman sus genes, hasta su anatomía y apariencia, así como las potencialidades intelectuales y sensoriales, incluidas las que tienen que ver con la capacidad de experimentar dolor físico o padecimiento psicológico o moral. Véase Canosa, Raúl, et al., *El derecho a la integridad personal*, en García Roca, Javier, et al. (edit.), *El Diálogo entre los Sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos*, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, página 140.

[17] Así, por ejemplo, Beccaria, en su obra "*Tratado de los Delitos y de las Penas*", sostenía ya desde el siglo XVIII, al referirse a los tormentos que: "Este infame crisol de la verdad es un monumento aún de la antigua y bárbara legislación cuando se llamaban juicios de Dios las pruebas del fuego y del agua hirviendo, y la incierta suerte de las armas. Como si los eslabones de la eterna cadena, que tiene su origen en el seno de la primera causa, debiesen a cada momento desordenarse y desenlazarse por frívolos establecimientos humanos. La diferencia que hay entre la tortura y el fuego y el agua hirviendo es sólo que el éxito de la primera parece que depende de la voluntad del reo, y el de la segunda de lo extrínseco de un hecho puramente físico; pero esta diferencia es sólo aparente y no real."

[18] En este sentido, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que: "la tortura está estrictamente prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos. La prohibición de la tortura es absoluta e inderogable, aun en las circunstancias más difí-

En suma, es posible sostener que el derecho a la integridad personal (física, psíquica y moral), comprende además el derecho fundamental a no ser torturado, ni a ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Derechos que, además, se traducen en una prohibición absoluta y de carácter inderogable a cargo del Estado.

De acuerdo con el marco constitucional e internacional vigente, al cual nos hemos referido líneas arriba, el concepto de tortura y el concepto de trato cruel, inhumano o degradante, son conceptos en constante evolución, dentro de los cuales sería posible encontrar una variedad de conductas y métodos.

Así, en atención a la norma más protectora, por la amplitud de supuestos de protección, la cual se considera que se encuentra prevista –en este caso– en la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, es posible concluir que estaremos frente a un caso de tortura cuando: (i) la **naturaleza** del acto consista en afectaciones físicas o mentales graves; (ii) cuando las mismas sean infligidas **intencionalmente**; y, (iii) con un **propósito** determinado, ya sea para obtener una confesión o información, para castigar o intimidar, o para cualquier otro fin que tenga por objeto menoscabar la personalidad o la integridad física y mental de la persona. Lo anterior, sin perjuicio de que, para efectos del sistema jurídico penal mexicano, para la imposición de la sanción por la comisión de tortura, se requieran otros elementos que excedan esta definición.

Al respecto, es importante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la violación del derecho a la integridad física y psíquica de las personas tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura, hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad, según factores endógenos y exógenos de la persona (duración de los tratos, edad, sexo, salud, contexto, vulnerabilidad, entre otros) que deberán ser analizados en cada situación concreta. Además, que los elementos constitu-

---

ciles, tales como guerra, amenaza de guerra, 'lucha contra el terrorismo' y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas. … Se ha conformado un régimen jurídico internacional de prohibición absoluta de todas las formas de tortura, tanto física como psicológica, régimen que pertenece hoy día al dominio de jus cogens internacional.". Véase Corte IDH, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia 8 de julio de 2004, párrafos 111 y 112.

tivos de tortura son: i) un acto intencional, ii) que cause severos sufrimientos físicos o mentales y iii) que se cometan con un propósito determinado.[19]

Una vez señalado lo anterior, se precisó cuáles son las obligaciones del Estado, frente a la posible comisión de actos de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Al respecto, se recurrió al párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Federal, reformado el diez de junio de dos mil once, el cual, a la letra señala:

"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."

Las obligaciones, principios y deberes que incluyó el Poder Reformador en el artículo primero, antes transcrito, son contestes con lo dispuesto con la mayoría de tratados internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 1.1 de la Convención Americana contiene dos obligaciones generales, a saber: una de respeto y otra de garantía. En cuanto a esta última obligación, la Corte Interamericana señaló:

"… La segunda obligación de los Estados Partes es la de 'garantizar' el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación 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."[20]

---

[19] Corte IDH, Caso Bueno Alves Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164.

[20] Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 116.

Ahora bien, en cuanto al tema específico de tortura, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura establece, en los artículos 1, 6 y 8, lo siguiente:

"Artículo 1

"Los Estados Partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente convención."

"Artículo 6

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, los Estados Partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción.

"Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad.

"Igualmente, los Estados Partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción."

"Artículo 8

"Los Estados Partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente.

"Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados Partes garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

"Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado."

Por su parte, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en su artículo 2, establece:

"Artículo 2

"1. **Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción**.

"2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.

"3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura."

Tomando en cuenta lo anterior, es posible sostener entonces que, de conformidad con los artículos 1 y 22 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 1.1 y 5 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; 1, 6 y 8 de la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*; y 2, de la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen, en general, el deber de **prevenir, investigar, sancionar y reparar** cualquier acto de tortura o trato o pena cruel, inhumana o degradante.[21]

---

[21] De los asuntos antes referidos derivaron las siguientes tesis:
Décima Época, registro digital: 2008501. Instancia: Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, materias constitucional y penal, tesis 1a. LVI/2015 (10a.), página 1423 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas». "TORTURA. GRADOS DE VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y PSÍQUICA DE LAS PERSONAS. Conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la violación del derecho a la integridad física y psíquica de las personas tiene diversas connotaciones de grado; abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según factores endógenos y exógenos de la persona, como son: la duración de los tratos, la edad, el sexo, la salud, el contexto y la vulnerabilidad, entre otros, que deberán analizarse en cada situación concreta.—Amparo directo en revisión 90/2014. 2 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles."
Décima Época, registro digital: 2008504, Primera Sala, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, tesis 1a. LV/2015 (10a.), página 1425 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas». "TORTURA. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a la norma más protectora, prevista en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, estima que se está frente a un caso de tortura cuando: i) la naturaleza del acto consista en afectaciones físicas o mentales graves; ii) éstas sean infligidas intencionalmente;

Una vez precisado lo anterior, se advierte que las normas que ahora se impugnan (artículo 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e

---

y iii) tengan un propósito determinado, ya sea para obtener una confesión o información, para castigar o intimidar, o para cualquier otro fin que tenga por objeto menoscabar la personalidad o la integridad física y mental de la persona." (Ídem)

Décima Época, registro digital: 2008505, Primera Sala, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, tesis 1a. LVII/2015 (10a.), página 1425 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas». "TORTURA, TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. FORMA DE REALIZAR SU INVESTIGACIÓN. La investigación de posibles actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes debe realizarse de oficio y de forma inmediata; además será imparcial, independiente y minuciosa, con el fin de: i) determinar la naturaleza y origen de las lesiones advertidas; ii) identificar a los responsables; e, iii) iniciar su procesamiento. Ahora bien, corresponde a las autoridades judiciales garantizar los derechos del detenido, lo que implica la obtención y el aseguramiento de toda prueba que pueda acreditar los actos de tortura alegados; de ahí que el Estado debe garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los detenidos, de forma que puedan practicar libremente las evaluaciones médicas necesarias, respetando las normas establecidas en la práctica de su profesión. Así, cuando una persona alega dentro del proceso que su declaración o confesión ha sido obtenida mediante coacción, los Estados tienen la obligación de verificar, en primer lugar, la veracidad de dicha denuncia, a través de una investigación llevada a cabo con la debida diligencia, para lo cual, la regla de exclusión de pruebas obtenidas bajo coacción (incluyendo tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), constituye un medio necesario para desincentivar el uso de cualquier modalidad de coacción, donde la carga de la prueba de este tipo de hechos recae en el Estado, por lo que no es válido argumentar que el denunciante no probó plenamente su denuncia para descartarla, sino que será el Estado quien deba demostrar que la confesión fue voluntaria." (Ídem)

Décima Época, registro digital: 2006482, Primera Sala, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, tesis 1a. CCV/2014 (10a.), página 561 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas». "TORTURA. CONSTITUYE UNA CATEGORÍA ESPECIAL Y DE MAYOR GRAVEDAD QUE IMPONE LA OBLIGACIÓN DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO BAJO LOS ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES. La prohibición de la tortura como derecho absoluto se reconoce y protege como jus cogens en armonía con el sistema constitucional y convencional. En ese sentido, el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proscribe la tortura, mientras que el artículo 29 de la propia Constitución Federal enfatiza que la prohibición de tortura y la protección a la integridad personal son derechos que no pueden suspenderse ni restringirse en ninguna situación, incluyendo los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Además, la integridad personal es el bien jurídico cuya protección constituye el fin y objetivo principal para prohibir la tortura, así como otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes, lo cual también se prevé en los artículos 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, las obligaciones adquiridas por México, en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, incluyen tipificarla como delito, investigar toda denuncia o presunto caso de ella, así como de excluir toda prueba obtenida por la misma. En ese orden, la tortura actualiza una categoría especial y de mayor gravedad que impone hacer un análisis cuidadoso bajo los estándares nacionales e internacionales, tanto en su impacto de violación de derechos humanos como de delito." (Amparo en revisión 703/2012. 6 de noviembre de 2013. Cinco votos por la concesión del amparo de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas

Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco y el artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformados mediante decreto 25334/LX/15, publicado en el Periódico Oficial

---

y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Mayoría de tres votos por el amparo liso y llano de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: José Alberto Mosqueda Velázquez)

Décima Época, registro digital: 2006484, Primera Sala, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, tesis 1a. CCVI/2014 (10a.), página 562 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas». "TORTURA. SU SENTIDO Y ALCANCE COMO PROHIBICIÓN CONSTITUYE UN DERECHO ABSOLUTO, MIENTRAS QUE SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS SE PRODUCEN TANTO EN SU IMPACTO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS COMO DE DELITO. Conforme al marco constitucional y convencional, la prohibición de la tortura se reconoce y protege como derecho absoluto que pertenece al dominio del jus cogens internacional, mientras que sus consecuencias y efectos impactan en dos vertientes: tanto de violación de derechos humanos como de delito. En ese orden, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: 1. Las personas que denuncien actos de tortura tienen el derecho a que las autoridades intervengan de forma expedita para que su acusación sea investigada y, en su caso, examinada a través de un juicio penal; en ese sentido, las autoridades tienen la obligación de investigar la tortura para, en su caso, esclarecerla como delito, así como de realizar y proseguir de modo diligente las investigaciones necesarias para deslindar responsabilidades por su comisión. 2. La obligación de proteger ese derecho recae en todas las autoridades del país y no sólo en aquellas que deban investigar o juzgar el caso. 3. Atento al principio interpretativo pro persona, para efectos del mencionado derecho, debe considerarse como denuncia de un acto de tortura a todo tipo de noticia o aviso que sobre ese hecho se formule ante cualquier autoridad con motivo de sus funciones. 4. Cuando una persona ha sido sometida a coacción para quebrantar la expresión espontánea de su voluntad, deben excluirse las pruebas obtenidas mediante la misma." (Ídem)

Novena Época, registro digital: 165901, Primera Sala, aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, tesis 1a. CXCI/2009, página 416. "TORTURA. LA ACTUALIZACIÓN DE ESE DELITO NO PUEDE PRESUMIRSE, SINO QUE DEBE PROBARSE Y SUJETARSE A TODAS LAS REGLAS DE UN DEBIDO PROCESO PENAL.—El artículo 3o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura establece que comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. Por otra parte, al ser la tortura un delito, está sujeto a un procedimiento penal debidamente establecido para su comprobación, como sucede con cualquier otro ilícito y que, por ende, no puede presumirse, sino que debe probarse suficientemente y por las vías legales idóneas, previamente establecidas; máxime que el hecho de que para dar credibilidad a la existencia de la tortura sea necesario que se encuentre probada, garantiza seguridad jurídica para todos los gobernados y con ello, sustenta el Estado de derecho." (Amparo directo 9/2008. 12 de agosto de 2009. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías)

Novena Época, registro digital: 165900, Primera Sala, aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, tesis 1a. CXCII/2009, página 416. "TORTURA. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO PARA PREVENIR SU PRÁCTICA.—Con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos

del Gobierno del Estado de Jalisco, **el veinticinco de abril de dos mil quince**),[22] se insertan en ese contexto, pues el objeto de su emisión fue precisamente el atender a las obligaciones que el Estado tiene respecto de la tortura; tal y

---

o Degradantes, el Estado Mexicano tiene las siguientes obligaciones para prevenir la práctica de la tortura: establecer dentro de su ordenamiento jurídico interno la condena a la tortura como un delito, sea consumada o tentativa; sancionar tanto al que la comete como al que colabora o participa en ella; detener oportunamente al torturador a fin de procesarlo internamente o extraditarlo, previa investigación preliminar; sancionar con las penas adecuadas este delito; indemnizar a las víctimas; prestar todo el auxilio posible a todo proceso penal relativo a los delitos de tortura, incluyendo el suministro de toda prueba que posean; y prohibir que toda declaración o confesión que ha sido obtenida bajo tortura sea considerada válida para los efectos de configurar prueba en procedimiento alguno, salvo contra el torturador. Además, la integridad personal es el bien jurídico cuya protección constituye el fin y objetivo principal para prohibir la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes, lo cual también se encuentra previsto en los artículos 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esto es, el derecho a no ser objeto de tortura, penas crueles o tratos inhumanos o degradantes es un derecho cuyo respeto no admite excepciones, sino que es absoluto y, por ende, su vigencia no puede alterarse ni siquiera durante una emergencia que amenace la vida de la nación." (Amparo directo 9/2008. 12 de agosto de 2009. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías) Asimismo, este Tribunal Pleno, en lo que al caso interesa, emitió las siguientes tesis:
Décima Época, registro digital: 2009997, Pleno, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, tesis P. XXII/2015 (10a.), página 234 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas». "ACTOS DE TORTURA. SU NATURALEZA JURÍDICA. De los criterios jurisdiccionales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que se está frente a un caso de tortura cuando: (I) la naturaleza del acto consista en afectaciones físicas o mentales graves; (II) infligidas intencionalmente; y, (III) con un propósito determinado, ya sea para obtener una confesión o información, para castigar o intimidar, o para cualquier otro fin que tenga por objeto menoscabar la personalidad o la integridad física y mental de la persona. Al respecto, debe precisarse que la tortura es una práctica proscrita de forma absoluta en nuestro sistema normativo y constitucional, es decir, su prohibición es un derecho humano que no admite excepciones debido a su gravedad y la capacidad de reducir la autonomía de la persona y la dignidad humana a grados ignominiosos y, por ende, su vigencia no puede alterarse ni siquiera durante una emergencia que amenace la vida de la Nación. En ese contexto, si el derecho a la integridad personal comprende, necesariamente, el derecho fundamental e inderogable a no ser torturado –ni a ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes–, es dable colegir que la tortura actualiza una categoría especial y de mayor gravedad que impone a los juzgadores hacer un análisis cuidadoso bajo estándares nacionales e internacionales, tanto en su impacto de violación de derechos humanos, como de delito." (Varios 1396/2011. 11 de mayo de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra José Ramón Cossío Díaz. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro E. Muñoz Acevedo)

[22] Cabe precisar que mediante decreto publicado el diez de julio de dos mil quince, se reformó el primer párrafo del inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, señalando: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: …XXI. Para expedir: **a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de** secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la

como se desprende del Dictamen de Decreto de la Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco, que dio origen a la expedición y reforma de las normas que hoy se impugnan, en lo que interesa, señala:

"… conforme a la exposición de motivos que antecede, los autores de la propuesta, pretenden expedir la ley estatal para prevenir, investigar, sancionar y reparar la tortura, con el propósito de erradicarla, ya que hasta la fecha es una práctica sistemática en las investigaciones judiciales.

"Es importante destacar que al respecto menciona el artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que establece la erradicación de la tortura como una de las metas de la humanidad: 'nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.'

"De igual forma los Estados Unidos Mexicanos forman parte de otros tratados internacionales sobre tortura como los son, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Ambas comprenden amplias definiciones de tortura y su respectiva implementación es obligatoria.

"A pesar de los mecanismos internacionales y de la existencia de legislación en México que busca inhibir esta conducta, por ejemplo, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y en el ámbito local, la ley estatal para prevenir y sancionar la tortura, esta práctica persiste en el Estado de Jalisco como una técnica para la investigación de supuestos delitos. Según la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) se han presentado 991 quejas sobre tortura en el Estado de Jalisco desde el año de 1997 y en 129 casos se pudo acreditar que existió violación a los derechos humanos por tortura, con 436

---

ley, trata de personas, **tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**, así como electoral.". Asimismo, que el primer párrafo del artículo segundo transitorio del decreto aludido, a la letra dice: "Segundo. El Congreso de la Unión **deberá expedir la legislación** en las materias que se adicionan por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), **dentro de los 180 días siguientes** a la entrada en vigor del mismo. …"; sin embargo, debido a que, a la fecha de la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, no se ha emitido la Ley General de Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, debe considerarse que la legislación que se analiza en el presente asunto, se encuentra en vigor en el Estado de Jalisco, ante la ausencia de una legislación general, y también que, ante dicha ausencia, no es posible considerar que se está ante una incompetencia del legislador local, pues las normas impugnadas se emitieron previamente a la reforma constitucional en comento.

servidores públicos responsables por violación a los derechos humanos por estos hechos.

"A pesar de los datos antes mencionados hasta la fecha no se ha presentado denuncia alguna o documentación de posibles casos de tortura y no se ha llevado a cabo ninguna investigación judicial. Además, ninguna persona ha sido sancionada o condenada por el delito de la tortura y las autoridades siguen negando la existencia de la tortura en el Estado de Jalisco, lo que en gran medida se atribuye al desactualizado marco normativo, ya que la legislación vigente en la materia data del año 1993. En tal sentido, nos parece urgente dotar al Estado de una ley que permita luchar contra la nula voluntad de las autoridades estatales de investigar los casos de tortura, malos tratos y uso excesivo de la fuerza.

"Uno de los avances más significativos de la propuesta de ley que se dictamina, la constituye la inclusión de la aplicación del Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, mejor conocido como Protocolo de Estambul, que fue adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el año 2000, como el primer y único instrumento médico-psicológico para investigar, documentar y dictaminar casos de probable tortura, imponiendo la obligación a toda autoridad a implementarlo y garantizar su correcta aplicación durante la investigación de posibles casos de tortura.

"Toda vez que la propuesta de ley incluye diversas disposiciones relativas al procedimiento para la investigación del delito de tortura es que resulta necesario hacer mención de que el día 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el cual modifican los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, donde se establecen las bases de un nuevo sistema procesal penal acusatorio, adversarial y oral, dejando atrás el tradicional sistema inquisitorio mixto.

"El 5 de marzo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, que regirá los procedimientos penales de todo el país. Este nuevo sistema de justicia penal entró en vigor en el Estado de Jalisco en el mes de octubre en el Distrito VI y paulatinamente entrará en vigor en los términos establecidos en la declaratoria que aprobó este Congreso, de conformidad con la tabla que a continuación se transcribe:

"(Tabla)

"Por lo anterior, estas comisiones consideramos necesario modificar la propuesta ya que ésta incluye disposiciones relativas a la investigación del delito. Por lo que proponemos expedir la ley estatal para prevenir, sancionar y erradicar la tortura, eliminando de la propuesta original las cuestiones relativas al procedimiento de investigación en la causa penal, por ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión, el expedir la legislación única en materia procesal penal.

"Respetando la esencia de la iniciativa, que contiene un concepto amplio y suficiente de tortura basado en tratados internacionales, además de disposiciones generales relativas a la política estatal de prevención de esta conducta que incluyen la actuación de las dependencias del Gobierno del Estado y en particular de la Fiscalía General a fin de capacitar a su personal y a la ciudadanía para eliminar esta reprobable práctica.

"Además se crea la Comisión Estatal para Prevenir y eliminar la Tortura que entre sus atribuciones deberá analizar los casos de tortura, realizar un diagnóstico de la situación respecto de esta conducta reprobable y proponer políticas públicas para erradicarla. Así mismo se faculta a los organismos de protección y de la sociedad civil para realizar visitas a los centros de detención.

"Para la investigación de los casos de tortura se establece que deberá de aplicarse el Protocolo de Estambul, además de una serie de reglas claras para la práctica de los exámenes médicos y psicológicos que deberán aplicarse para los casos en los que se denuncie el delito de tortura.

"Finalmente, se incluye un apartado relativo a los derechos de las víctimas de tortura que incluyen medidas de detención, ayuda, protección y reparación del daño.

"Respecto al delito de tortura, éste se saca de la ley especial para integrarlo al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco a fin de que le apliquen las reglas generales del nuevo procedimiento penal.

"En tales circunstancias, se considera procedente aprobar este proyecto de ley, con las modificaciones ya señaladas y dotar de una legislación innovadora para el país que junto con el nuevo sistema penal adversarial podrá inhibir esta reprobable práctica en el Estado de Jalisco. …"

Ahora, como se señaló, el accionante considera vulnerados, en primer lugar, los artículos 1o. y 22 de la Constitución Federal, 5 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y 1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyo contenido conviene transcribir nuevamente:

- **De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

"**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."

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

• **De la Convención Americana sobre Derechos Humanos:**

"**Artículo 5.** Derecho a la integridad personal

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

"2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

"3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

"4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

"5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

"6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados."

• **Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:**

"**Artículo 7**

"Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos."

• **De la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura:**

"**Artículo 2**

"**Para los efectos de la presente convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá**

también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

"No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo."

• De la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes:

"Artículo 1

"1. A los efectos de la presente convención, se entenderá por el término tortura todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basado en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas o que sean inherentes o incidentales a éstas.

"2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance."

Por su parte, los artículos que fueron tildados como inconstitucionales, son del tenor literal siguiente:

Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco:

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

"I. Organismos de protección de los derechos humanos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco y el Sistema Estatal de Protección a Víctimas;

"II. Organismos internacionales de protección de los derechos humanos: Aquellos organismos que tienen la facultad de realizar visitas a México para promover los derechos humanos y su protección;

"III. Protocolo de Estambul: Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la Organización de las Naciones Unidas, ratificado por el Estado Mexicano el 15 de junio de 2006; y

"IV. Tortura: todo acto u omisión por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

"No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial."

Por su parte, el artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado de Jalisco establece lo siguiente:

"Artículo 154-H. ...

"Comete el delito de tortura el servidor público que realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes con fines de investigación, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin.

"Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de cualquier acto u omisión que persiga o conduzca a disminuir o anular la

personalidad de la víctima, su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.

"De igual modo, comete el delito de tortura:

"I. El particular que, por solicitud, instigación, inducción u orden de un servidor público, incurra en las conductas descritas en el artículo anterior, indistintamente del grado de autoría o participación del particular en su comisión; y

"II. El servidor público que autorice, instigue, induzca, compela, tolere o se sirva de un particular o de un servidor público para la realización de alguna de las conductas descritas en los párrafos anteriores de este artículo.

"Al responsable de este delito se le impondrá prisión de tres a doce años de prisión y multa de doscientos a quinientos días de salario mínimo, destitución de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el máximo de la punibilidad señalada.

"El delito de tortura se considera permanente e imprescriptible.

"No podrá invocarse como causa de justificación en la comisión del delito de tortura, la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad, la existencia de situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, estado de guerra o amenaza de guerra, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, urgencia en las investigaciones, peligrosidad del indiciado, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia análoga o de emergencia pública.

"No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación."

Ahora, de la confronta de los preceptos impugnados, con los que se estiman vulnerados, se puede observar que las porciones normativas impugnadas guardan relación con los instrumentos internacionales e internos que prevén la tortura y, contrario a lo que señala el promovente, no se advierte que los

preceptos impugnados hayan fijado una permisibilidad para tolerar de alguna manera la tortura.

En efecto, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que son los únicos instrumentos de los que se estiman vulnerados, que proporcionan una definición del concepto de tortura establecen, respectivamente, que: "*no estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales* ***que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas****, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere* …" y que "… *No se considerarán torturas* ***los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas o que sean inherentes o incidentales a éstas***"; lo que es acorde con la parte normativa que se impugna, en la que se establece que: "… *No se considera tortura,* ***los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad****, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación*."

Esto pues, si bien en las normas impugnadas no se utilizan las mismas palabras que en los instrumentos internacionales, lo cierto es que sí se insertan en la lógica de éstas, debido a que, en principio, los preceptos deben leerse en su conjunto, en tanto que, en la primera parte de la fracción IV del artículo 2 impugnado, se establece que tortura será todo acto u omisión por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. Se entenderá también como tortura, la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

Y los párrafos primero y segundo del artículo 154-H del Código Penal para el Estado de Jalisco, precisan que comete el delito de tortura, el servidor

público que realice cualquier acto u omisión, por el cual, se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes con fines de investigación, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin; así como que se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de cualquier acto u omisión que persiga o conduzca a disminuir o anular la personalidad de la víctima, su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.

Conceptos que resultan acordes con lo estipulado en las normas internacionales y, por ende, al ser parte de los propios preceptos impugnados, deben guiar la comprensión, que de ellos se realice, aunado a que en las propias porciones normativas impugnadas, se precisan las excepciones al concepto de tortura, se aplicarán siempre y cuando **no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación**, lo que salva cualquier interpretación en contrario que pudiera hacerse.

Asimismo, si bien de las definiciones de los instrumentos internacionales y la de las normas impugnadas se puede apreciar una aparente diferencia sustancial, en cuanto que las últimas introducen que no se considerará tortura los sufrimientos físicos o mentales que sean **derivadas de un acto legítimo de autoridad**, lo cierto es que la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, señala en el mismo tenor, que no se considerarán torturas **los dolores o sufrimientos que sean consecuencia de sanciones legítimas**, por lo que, desde la simple confronta, se advierte que no existe contradicción entre los preceptos impugnados.

Por otra parte, el accionante también considera que los preceptos impugnados vulneran los artículos 19 y 18 de la Constitución Federal, los cuales, en la parte que interesa, a la letra, señalan:

"Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios

que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. ..."

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"...

"**Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.**"

De lo anterior se advierte que la Constitución Federal establece que, tanto en las detenciones, como en la compurgación de la pena de prisión, se deben respetar los derechos humanos de las personas sujetos a ellos; sin embargo, no se advierte que el precepto en algún momento contraríe dichas estipulaciones, sino que, por el contrario, establece expresamente que para que el acto de autoridad no sea considerado como tortura, es necesario, en primer lugar, que sea legítimo, es decir, que tengan un fundamento legal y, además, que **exista proporcionalidad en el uso de la fuerza,** aunado a que –se reitera– no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación. Por lo que no se puede considerar que el precepto impugnado sea contrario a los preceptos constitucionales señalados.

Respecto al uso legítimo de la fuerza pública, cabe aludir también a lo analizado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de votos el amparo en revisión 3153/2014,[23] en donde, al respecto, se señaló que:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 7, consagra el derecho de toda persona a la libertad y seguridad personales

[23] Resuelta el 10 de junio de 2015, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

y contiene garantías específicas que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegal o arbitrariamente, a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra de las personas detenidas, al control judicial de la privación de la libertad y a impugnar la legalidad de la detención.

Además, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, ha señalado que el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, proclama que la libertad personal se refiere a la ausencia de confinamiento físico, no a una libertad general de acción; en tanto que la seguridad personal se refiere a la protección contra lesiones físicas o psicológicas o integridad física y moral.[24]

Esto resulta relevante, ya que, en el contexto del régimen de detenciones, el derecho a la libertad personal está profundamente ligado a garantizar la integridad física y psicológica de la persona detenida.

En el caso Montiel Flores y Cabrera García Vs. México, la Corte Interamericana determinó que el derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado, que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos (duración de los tratos, edad, sexo, salud, contexto, vulnerabilidad, entre otros) que deberán ser demostrados en cada situación concreta.

Asimismo, dicho tribunal interamericano ha indicado que t**odo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario, por el propio comportamiento de la persona detenida constituye un atentado contra la dignidad humana en violación del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**.[25]

Así, se determinó lo que debe entenderse por una **detención legal y legítima, bajo el parámetro del uso de la fuerza pública**.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que **una detención es ilegal**:

---

[24] **Comité de Derechos Humanos** de la ONU, Observación General No. 35 Sobre el Artículo 9 (Libertad y seguridad Personales). 16 de diciembre de 2014. Párr. 3.
[25] Corte IDH. **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párrafo 133.

• Cuando no está precedida por una orden judicial.

• No se está frente a los supuestos de flagrancia o aquellos determinados por la legislación nacional, como sería el caso de México que, además, establece dentro de su régimen de detenciones la figura del caso urgente.

• Cuando la detención comporta un grado de arbitrariedad.[26]

Por **arbitrariedad**, el Tribunal Interamericano ha considerado aquellas causas o métodos que puedan reputarse como incompatibles, con el respeto a los derechos fundamentales del individuo, por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.[27]

Por su parte, la detención de una persona en flagrancia se debe realizar bajo el cumplimiento irrestricto del marco constitucional y convencional, a fin de que no se considere arbitraria.

Así, **para que la detención de una persona sea válida**, debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Debe justificarse en las causas y condiciones fijadas de antemano en la constitución y en la ley.

2. La detención no debe ser arbitraria.

---

[26] Corte IDH. **Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, Párrafo 96. "La Corte advierte, en primer lugar, que la comisión no demostró que la disposición legal que menciona haya sido aplicada al caso concreto y, en segundo lugar, que la detención del señor Lapo ya fue calificada como ilegal desde su inicio, justamente porque no estuvo precedida de orden escrita de Juez ni de flagrancia. Toda detención ilegal comporta un grado de arbitrariedad, pero esa arbitrariedad está subsumida en el análisis de la ilegalidad que la Corte hace conforme al artículo 7.2 de la convención. La arbitrariedad de la que habla el artículo 7.3 convencional tiene un contenido jurídico propio, tal y como se indicó en los párrafos anteriores (supra párrs. 93)."

[27] Corte IDH. **Caso Fleury y otros Vs. Haití**. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párrafo 57. "En cuanto a la arbitrariedad de la detención, el artículo 7.3 de la convención establece que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.". Sobre esta disposición, en otras oportunidades la Corte ha considerado que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad." Disponible en: *http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_236_esp.pdf.*

3. Las autoridades deben informar a la persona detenida, en el momento de su detención, de las razones de la misma y notificada sin demora de los cargos formulados contra ella.

4. La persona detenida debe ser llevada ante la autoridad competente que verifique la legalidad de la detención.

5. Como garantía de reparación, deberá ordenarse su libertad si la detención fue ilegal o arbitraria,[28] lo que realizará la autoridad que inmediatamente califique la legalidad de la detención, efecto que no sería procedente en un amparo directo en revisión, porque en esos casos la privación de la libertad del quejoso deriva de las diversas determinaciones emitidas dentro del procedimiento –*auto de formal prisión, sentencias de primera y de segunda instancias*–, por lo que únicamente tendría el efecto de declarar la ilicitud de la detención así como de las pruebas que le deriven.[29]

En ese contexto, **dentro del marco de la legalidad de las detenciones para que éstas no se consideren arbitrarias**, resulta necesario analizar los **deberes y obligaciones de las autoridades, tratándose de la detención** y **los parámetros válidos para usar la fuerza pública, para que no sea considerada arbitraria e implique una violación a la integridad personal del detenido**, derecho que se encuentra reconocido como aquellos de *ius cogens* y que, por lo tanto, es inderogable y sus limitaciones deben ser adecuadamente fundamentadas y absolutamente excepcionales.

De esta forma, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en consonancia con diversos criterios de derechos humanos, otros derechos y garantías que también deben ser respetados durante la detención del inculpado, son los siguientes:

a) El empleo de la fuerza estrictamente necesaria, debe realizarse con pleno respeto a los derechos humanos del detenido.[30]

---

[28] Así se indicó en el criterio 1a. CC/2014 (10a.), de título y subtítulo: "FLAGRANCIA. LA DETENCIÓN DE UNA PERSONA SIN EL CUMPLIMIENTO IRRESTRICTO DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL QUE REGULA AQUELLA FIGURA, DEBE CONSIDERARSE ARBITRARIA.". Tesis aislada. Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 545, registro digital: 2006476 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».

[29] En ese sentido lo ha resuelto la Primera Sala, al emitir las ejecutorias correspondientes a los amparos directos en revisión 3506/2014 y 3023/2014, aprobados por unanimidad de cinco votos, en sesión de 3 de junio de 2015.

[30] **Corte IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, Párrafo 86. La Convención ha consagrado

b) Los funcionarios facultados para llevar a cabo el arresto deben estar debidamente identificados.

c) Deben exponerse las razones de la detención, lo cual incluye no sólo el fundamento legal general del aseguramiento, sino también suficientes elementos de hecho que sirvan de base a la denuncia, como el acto ilícito comentado y la identidad de la presunta víctima. Por razones se entiende la causa oficial de la detención y no las motivaciones subjetivas del agente que la realiza. Con la notificación oral de las razones de la detención se satisface el requisito de informar al detenido en un idioma que lo comprenda.[31]

d) Debe establecerse claramente bajo la responsabilidad de cuáles agentes es privado de la libertad el detenido. Esto incluye una clara cadena de custodia.

e) Debe verificarse la integridad personal o las lesiones de la persona detenida.

f) También debe constar en un documento la información completa e inmediata de la puesta a disposición del sujeto detenido ante la autoridad que debe calificar su detención.

Conforme a la jurisprudencia internacional, el uso de la fuerza pública, por parte de las fuerzas de seguridad, debe atenerse a criterios de motivos **legítimos, necesarios, idóneos** y **proporcionales**.[32] Entendiendo por éstos:

---

como principal garantía de la libertad y la seguridad individual la prohibición de la ***detención*** o encarcelamiento ilegal o arbitrario. La Corte ha manifestado que el Estado, en relación con la *detención* ilegal, "*si bien ... tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción*."

[31] **Comité de Derechos Humanos** de la ONU, Observación General No. 35 Sobre el Artículo 9 (Libertad y seguridad Personales). 16 de diciembre de 2014. Párr. 25 y 26. Ver también Corte IDH. **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párrafo 105. Esta Corte ha establecido que, a la luz del artículo 7.4 de la Convención Americana, la información de los "*motivos y razones*" de la detención debe darse "*cuando ésta se produce*", lo cual, constituye un mecanismo para evitar detenciones ilegales o arbitrarias desde el momento mismo de la privación de la libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo. Asimismo, esta Corte ha señalado que el agente que lleva a cabo la detención debe informar en un lenguaje simple, libre de tecnicismos, los hechos y bases jurídicas esenciales en los que se basa la detención. No se satisface el artículo 7.4 de la convención, si sólo se menciona la base legal.

[32] **Caso Fleury y otros Vs. Haití**. *Op. cit*. Párrafo 74.

(1) Legitimidad. Se refiere tanto a la facultad de quien la realiza, como a la finalidad de la medida. Es decir, que la misma sea inherente a las actividades de ciertos funcionarios públicos para preservar el orden y seguridad pública, pero únicamente puede ser utilizada en casos muy específicos –*por ejemplo, si la persona pretende huir u opone resistencia*– y cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado.

(2) Necesidad. La fuerza pública debe ser utilizada solamente cuando sea absolutamente necesario y se deben agotar primero los medios no violentos que existan para lograr el objetivo que se busca; cuando las alternativas menos restrictivas ya fueron agotadas y no dieron resultados, máxime que la necesidad de la acción de usar la fuerza se determina en función de las respuestas que el agente o corporación deba ir dando a los estímulos que reciba. Es preciso verificar si la persona que se pretende detener representa una amenaza o peligro real o inminente para los agentes o terceros.[33]

(3) Idoneidad. Es decir, si la utilización del uso de la fuerza es el medio adecuado para lograr la detención.

(4) Proporcionalidad.[34] Debe haber una correlación entre la fuerza pública usada y el motivo que la detona. El nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y, con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza según corresponda.[35]

---

[33] Corte IDH, **Caso Nadge Dorzema y Otros Vs. República Dominicana**, sentencia de fondo, reparaciones y costas de 24 de octubre de 2012, párr. 85. Disponible en: *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf*.

[34] Ibídem.

[35] Del asunto en comento derivaron las siguiente tesis:
Décima Época, registro digital: 2010092, Primera Sala, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, tesis 1a. CCLXXXVI/2015 (10a.), página 1652 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas». "DETENCIONES MEDIANTE EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA. DEBERES DE LAS AUTORIDADES PARA QUE AQUÉLLAS NO SE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS FUNDAMENTALES. Tratándose de detenciones en que las autoridades emplean la fuerza pública, los funcionarios encargados de aplicarla deben respetar determinados derechos y garantías para considerar que actúan dentro de un marco de legalidad, de modo que aquélla no implique una violación del derecho a la integridad personal del detenido. Por lo tanto, las limitaciones a este derecho deben ser fundamentadas de manera adecuada y absolutamente excepcionales, en las que en todo momento deben respetarse los siguientes deberes: a) el empleo de la fuerza estrictamente necesaria para el fin buscado debe realizarse con pleno respeto a los derechos humanos del detenido; b) los

Así, es en ese contexto que deben entenderse la expresión contenida en las normas impugnadas, relativa a un acto legítimo de autoridad tanto en las detenciones, como en la compurgación de las penas. Por lo que, con esa base, no se considera en abstracto, que las normas impugnadas sean contrarias a los preceptos que se aducen vulnerados.

---

funcionarios facultados para llevar a cabo la detención deben estar debidamente identificados; c) deben exponerse las razones de la detención, lo cual incluye no sólo el fundamento legal general del aseguramiento sino también la información de los suficientes elementos de hecho que sirvan de base a la denuncia, como el acto ilícito comentado y la identidad de la presunta víctima; en ese sentido, por razones se entiende la causa oficial de la detención y no las motivaciones subjetivas del agente que la realiza; d) debe establecerse claramente bajo la responsabilidad de cuáles agentes es privado de la libertad el detenido, lo cual impone una clara cadena de custodia; e) debe verificarse la integridad personal o las lesiones de la persona detenida; y f) debe constar en un documento la información completa e inmediata de la puesta a disposición del sujeto detenido ante la autoridad que debe calificar su detención." (Amparo directo en revisión 3153/2014. 10 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara)

Décima Época, registro digital: 2010093, Primera Sala, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, tesis 1a. CCLXXXVII/2015 (10a.), página 1653 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas». "DETENCIONES MEDIANTE EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA. PARÁMETROS ESENCIALES QUE LAS AUTORIDADES DEBEN OBSERVAR PARA ESTIMAR QUE AQUÉLLAS SON ACORDES AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL. El artículo 19, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el derecho fundamental de toda persona a no recibir mal trato durante las aprehensiones o detenciones; asimismo, el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona a la libertad y seguridad personales y protege el derecho a no ser privado de la libertad de manera ilegal o arbitraria. Por tanto, en un contexto donde las fuerzas policiales realizan una detención, el uso de la fuerza pública debe ser limitado y ceñirse al cumplimiento estricto de los siguientes parámetros esenciales: 1) Legitimidad, que se refiere tanto a la facultad de quien la realiza como a la finalidad de la medida, es decir, que la misma sea inherente a las actividades de ciertos funcionarios para preservar el orden y la seguridad pública, pero únicamente puede ser utilizada en casos muy específicos y cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado. 2) Necesidad, que supone el que la fuerza pública debe ser utilizada solamente cuando sea absolutamente necesaria, pero deben agotarse previamente los medios no violentos que existan para lograr el objetivo que se busca, de manera que sólo opere cuando las alternativas menos restrictivas ya fueron agotadas y no dieron resultados, en función de las respuestas que el agente o corporación deba ir dando a los estímulos que reciba, por lo que es preciso verificar si la persona que se pretende detener representa una amenaza o un peligro real o inminente para los agentes o terceros. 3) Idoneidad, que implica su uso como el medio adecuado para lograr la detención. 4) Proporcionalidad, que exige la existencia de una correlación entre la usada y el motivo que la detona, pues el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido; así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza según corresponda." (Ídem)

Destacando, además, que los preceptos impugnados, como se advirtió, coinciden con la definición del delito de tortura que se establece en la "Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura", el cual, en su artículo 3o., prevé que: "No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad."

Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los preceptos impugnados no vulneran los preceptos constitucionales o convencionales que se aducen vulnerados y, en consecuencia, procede reconocer la validez del artículo 2, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco; así como del artículo 154-H, fracción II, quinto párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, los cuales fueron reformados mediante Decreto Número 25334/LX/15, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el veinticinco de abril de dos mil quince.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 32/2015.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 2, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco; así como del artículo 154-H, fracción II, párrafo quinto, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, los cuales fueron reformados mediante Decreto Número 25334/LX/15, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veinticinco de abril de dos mil quince.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese. Por oficio, a las autoridades. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco y 154-H, fracción II, párrafo quinto, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2015.

El dieciocho de abril de dos mil dieciséis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 30/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la validez de los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero y 6, fracción III, segundo párrafo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas.[1] Específicamente, la actora combatió la validez de las porciones normativas que hacen procedente la extinción de dominio en materia de secuestro y trata de personas. El Pleno concluyó que la acción de inconstitucionalidad resultó parcialmente procedente pero infundada.

El fallo identificó las siguientes preguntas por resolver: (i) ¿el Estado de Zacatecas cuenta con competencia para legislar en materia de extinción de dominio?; (ii) ¿las normas impugnadas invaden la esfera competencial de la Federación, por tocar temas que le son exclusivos?; (iii) ¿el artículo 5 de la ley impugnada es materialmente inválida por señalar –contrario a lo dispuesto en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos– que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio deben aplicarse a favor del gobierno estatal?

Respecto a la primera pregunta, el Pleno reiteró lo que ha sostenido en otros precedentes: las entidades federativas sí pueden legislar en materia de extinción de dominio. En respuesta a la segunda interrogante, el Pleno señaló que las normas impugnadas no violaban la esfera competencial de la Federación debido a que –con motivo de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c, en materia de trata y de secuestro– las entidades federativas mantuvieron facultades para prevenir, investigar y castigar los tipos penales, conforme a un régimen de concurrencia. Así, dado que los artículos 5, párrafo primero, y 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio

[1] "Artículo 3. En los casos no previstos en esta Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:
"…
"III. En cuanto a los delitos, a lo previsto en el Código Penal para el Estado de Zacatecas, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y la Ley General de Salud; y …"
"Artículo 5. La Extinción de Dominio es la pérdida total o parcial de los derechos de propiedad sobre los bienes a los que se refiera la sentencia que la decrete sin contraprestación ni compensación alguna para el demandado o demandados, cuando, en tratándose de los delitos de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, y trata de personas. …"
"Artículo 6. Se determinará procedente la extinción de dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:
"III. Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
Este supuesto, será aplicable cuando el Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer los delitos de narcomenudeo, secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia, y …"

del Estado de Zacatecas no prevén el tipo o sanción de los delitos de secuestro o trata de personas (sino que se limitan a enunciarlos como supuestos de procedencia para la extinción de dominio) son constitucionales.

Finalmente, en cuanto a la tercera pregunta, el Pleno concluyó que el artículo 5, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas no resultaba inconstitucional ni se oponía a lo previsto por el artículo 44 de la Ley General. A juicio del Pleno, al hacer una interpretación sistemática de esta norma y de los ordenamientos relacionados (Ley de Atención a Víctimas y Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados, ambos de Zacatecas) resulta posible concluir que el destino de los bienes resultado de la extinción de dominio, en materia de trata de personas, no se trata de un fondo distinto al previsto por la ley general. Así, el Pleno concluyó que no asistía razón a la parte actora al argumentar que esta norma afectaba los derechos de protección y asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas.

En primer orden, este voto se justifica por mi oposición al estudio realizado por el Pleno respecto a la pregunta competencial. Como lo he sostenido en otros precedentes sobre este tema, considero que las entidades federativas no cuentan con una habilitación competencial para legislar en materia de extinción de dominio. En segundo orden, este voto también se debe a la necesidad de aclarar por qué comparto parcialmente la respuesta proporcionada por el Pleno en cuanto a la última pregunta (relacionada con la constitucionalidad del artículo 5, párrafo quinto, de la ley examinada).

A. Competencia de los estados para legislar en materia de extinción de dominio

En primer lugar debo aclarar que no es la primera vez que expreso mi disidencia con la posición del Pleno en torno al tema. En esta oportunidad reitero lo que he sostenido anteriormente:[2]

La figura de extinción de dominio, establecida en el artículo 22 de la Carta Magna, es regulada constitucionalmente mediante reglas detalladas, pero en la Norma Suprema no se establece quién debe encargarse de su reglamentación e instrumentación. Por tanto, la respuesta a la pregunta de ¿a quién corresponde legislar sobre dicha materia? debe responderse mediante la aplicación de las cláusulas constitucionales que estructuran el modelo federal, en específico, el reparto de competencias legislativas entre la Federación y el Estado de Zacatecas. Por tanto, la respuesta debe derivar necesariamente del entendimiento sistemático adoptado de dos artículos constitucionales: el 73, fracción XXI y el 124.

El entendimiento constitucional de las competencias del Estado de Zacatecas ha llevado a la sentencia a concluir que, la figura de la extinción de dominio es susceptible de configuración legislativa, deriva de la operatividad permitida a las entidades federativas para perseguir y procesar los delitos, es decir, del esquema de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXI, constitucional.

La posición anterior, se puede resumir en la afirmación de que si el Estado de Zacatecas puede perseguir, procesar y condenar ciertos delitos enunciados en el artículo 22

[2] Cfr, voto aclaratorio formulado en el amparo directo 22/2013.

constitucional de acuerdo a las leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión, también está en aptitud de legislar e incoar procesos de extinción de dominio respecto de los mismos. Su límite constitucional le impide legislar sobre los tipos penales, pero no sobre un proceso distinto y dependiente, como se concibe a la extinción de dominio. Por mayoría de razón, si puede legislar sobre los delitos, por tanto, también puede lo menos, esto es, legislar sobre extinción de dominio.

No coincido con esa posición, pues desde mi perspectiva, concebir a la extinción de dominio en estos términos de "relatividad" o "accesoriedad" vulnera uno de los principios de la figura misma establecido en el artículo 22 constitucional, que es la autonomía de dicha figura de la materia penal. Al establecer que esa figura es independiente, justamente, el Poder Constituyente pretendió evidenciar que dicha institución no puede someterse a la regla de accesoriedad que afirma que "quien puede lo más, también lo menos", pues la autonomía tiene valor normativo, consistente en que la figura debe entenderse aislada de los otros procesos penales y, por tanto, no puede establecerse una relación de dependencia con otro tipo de facultades en la materia.

Es decir, no cabe afirmar que la extinción de dominio sea una competencia legislativa del Estado de Zacatecas implícita en la facultad de perseguir, procesar y sancionar los delitos establecidos en las leyes generales.

Como sea que se entienda el principio de autonomía de la figura de extinción de dominio, en la fracción I del artículo 22 constitucional, no puede desconocerse que el fundamento de la facultad del Estado de Zacatecas para legislar en la materia requiere una previsión en la ley general respectiva que le de sustento de forma autónoma, y no derivarla accesoriamente de las facultades operativas de concurrencia en los procesos penales, de los cuales justamente se les pretendió aislar.

Por tanto, si bien coincido con que el artículo 73, fracción XXI, constitucional establece la posibilidad de que el proceso de extinción de dominio pueda ser legislable por el Estado de Zacatecas, si existe una habilitación en la ley general respectiva, cuando así lo determine el Congreso de la Unión, no comparto que esa habilitación derive implícitamente de la facultad principal de perseguir y procesar los delitos a que se refiere el artículo 22 constitucional, pues el principio de autonomía requiere un pronunciamiento aparte e independiente del Congreso de la Unión que habilite explícitamente al Estado de Zacatecas para legislar en materia de extinción de dominio.

Además, la extinción de dominio no es una figura ordinaria sujeta a la experimentación democrática de las mayorías legislativas en cada orden jurídico parcial, sino una figura constitucional excepcional con una finalidad específica: abordar el problema social y criminal de la delincuencia organizada, cuyo carácter excepcional se evidencia por su detallada regulación y delimitado alcance en la Constitución Federal, para su aplicación en el caso de determinados delitos relacionados con este fenómeno.

Su carácter excepcional no sólo deriva de lo anterior, sino principalmente, por sus repercusiones en el entendimiento clásico de los derechos de propiedad, debido proceso, presunción de inocencia y el principio de culpa, pues, en el fondo del asunto, se trata de un esquema de responsabilidad objetiva de carácter patrimonial, relacionado con conductas penales, mediante el cual el Estado adquiere la propiedad de ciertos bienes en perjuicio de sus titulares cuando se constate la comisión de hechos ilícitos, sin comprobarse la culpa del afectado.

Su especial potencial de afectación de los derechos de las personas y de los instrumentos de adquisición de propiedad del Estado (de la expropiación, confiscación o aseguramiento), hace que la figura de la extinción de dominio no sea concebible como una figura de configuración legal sin contar con un sustento constitucional explícito que habilite al Estado de Zacatecas a legislar en la materia.

Insisto, del proceso de reforma constitucional, se deriva que la extinción de dominio es un instrumento extraordinario al alcance del Estado Mexicano en la regulación de una materia específica –como es la delincuencia organizada– la cual fue asignada a la Federación en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, como rector de la misma, con la posibilidad de la concurrencia de los Estados y la Ciudad de México.

Por tanto, este diseño obliga a concluir que ante la ausencia de esta rectoría de la Federación, no cabe afirmar que el Estado de Zacatecas pueda legislar respecto de ese proceso. La extinción de dominio, contrario a lo que sostienen algunos Ministros, no es una figura de derecho común.

B. Constitucionalidad del artículo 5, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas

Como he expresado, a mi juicio, esta norma y el resto de las impugnadas, debieron ser declaradas inconstitucionales precisamente porque el Estado de Zacatecas carece de facultades para legislar en materia de extinción de dominio. Sin embargo, dada la votación mayoritaria respecto a pregunta competencial, algunos Ministros en disenso nos vimos obligados a emitir un pronunciamiento respecto a la validez material del artículo 5, párrafo quinto, de la Constitución.

En parte comparto la conclusión general del Pleno. En el caso, es posible avalar la validez material de esta norma haciendo una lectura sistemática del resto de los ordenamientos relacionados. Aunque la respuesta no es autoevidente para el intérprete del sistema, la decisión emitida por el Pleno adecuadamente obliga a los operadores del sistema a hacer una lectura general de sus obligaciones en la materia; particularmente, de lo dispuesto por la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados y del 44 de la Ley General en materia de Trata, que obliga a los estados a destinar los fondos relativos al Fondo de Protección y Asistencia de Víctimas.

Ahora, la necesidad de compatibilizar un ordenamiento local (sobre extinción de dominio) con las disposiciones de la Ley General en Materia de Trata, demuestra por qué es valioso pensar el problema competencial desde el ángulo que he planteado. No parece infrecuente que buena parte de los bienes asegurados por el Estado, en uso de esta institución deriven de procesos sobre delitos cuya regulación es, incluso para el Pleno, claramente exclusiva de la Federación; por ejemplo, el delito de trata de personas o secuestro, tal como ocurre en el caso de la legislación analizada. En ese sentido, la interpretación competencial del Pleno conduce a que se presenten tensiones interpretativas entre las obligaciones establecidas para las autoridades locales desde el ámbito federal y las facultades que los mismos órganos del orden local se conceden a sí mismos.

En esta resolución, al juzgar la validez de la norma local a la luz de la norma federal, el Pleno implícitamente parece conceder superioridad al ordenamiento federal. Esto

es problemático si, partiendo de la postura del Pleno, se parte de la idea de que las entidades federativas cuentan con competencia para legislar en materia de extinción de dominio –por ser una materia común– en términos del artículo 124 constitucional. Esto es, cuando un ordenamiento es emitido por una entidad federativa, en legítimo uso de las facultades residuales contenidas en el artículo 124, normalmente no estamos en condiciones de cuestionar su validez material a la luz de las disposiciones de la norma federal que regula la misma materia. Por eso, en el razonamiento del Pleno parece estar implícito un entendimiento de la distribución competencial que sólo puede asemejarse al régimen competencial propio de una ley general, tal como, a mi juicio, debe ocurrir con el régimen de extinción de dominio.

En ese sentido, aunque el argumento sistemático ofrece una solución satisfactoria, en principio el problema no debería existir. La Federación es quien tendría competencia para establecer el destino de los recursos en cuestión.

De este modo, en conclusión, no acepto la validez formal de esta norma y, por tanto, tampoco acepto las premisas que hacen necesaria la interpretación sistemática construida en la última parte de esta resolución. Sin embargo, obligado por la votación mayoritaria precisamente respecto a la pregunta competencial, considero que el Pleno ciertamente identificó la mejor respuesta posible.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 30/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 5.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015.

En sesión celebrada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, los señores Ministros integrantes de este Tribunal Pleno resolvimos la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en virtud de la cual, me reservé mi derecho para emitir el presente voto particular.

El motivo del mismo, es permitirme explicitar las razones por las cuales no coincido con la conclusión adoptada por la mayoría de los señores Ministros integrantes de este Tribunal Pleno, en relación con la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, derivado de la supuesta vulneración a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil, a partir de la regulación de los certificados de habilitación a que dichas normas se refieren.

La mayoría de los señores Ministros sostuvo que las normas de mérito no resistían un escrutinio estricto de razonabilidad, puesto que si bien, dichas normas perseguían un fin constitucionalmente válido, al procurar la integración de este grupo de personas

en el ámbito laboral y profesional en un ambiente libre de discriminación, lo cierto es que no se cumplía con el segundo de los requisitos, pues la medida introducida por los preceptos reclamados –la expedición de un certificado de habilitación y la prohibición de denegar la contratación a las personas que lo hubieren obtenido–, no se encontraba directamente conectada con el fin perseguido.

Lo anterior porque se interpretó que la protección al derecho humano a la igualdad en su vertiente de no discriminación en favor de las personas con espectro autista, se condicionó a la obtención del certificado de habilitación, en tanto que el artículo 17 de la ley cuestionada prohíbe denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con dichos certificados, lo que para la mayoría significó que quienes no contaran con ellos podían ser discriminados y negárseles el acceso a oportunidades laborales atendiendo a su condición de discapacidad.

Además, se dijo que el hecho de que se pretendiera requerir a un grupo de la población mexicana un documento médico que avalara sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traducía en una medida que, lejos de coadyuvar y concientizar al resto de la población sobre tal discapacidad, tenía un efecto estigmatizante, en tanto contribuía a la formación y fortalecimiento de prejuicios y estereotipos sobre las personas que cuenten con tal discapacidad.

Respetuosamente, no coincido con tales razonamientos, puesto que el análisis referido parte de un enfoque que estimo incorrecto en relación con la naturaleza y función de los certificados de habilitación regulados por la ley, además de que la inconstitucionalidad de mérito se deriva no de lo que en sí mismo disponen las normas, sino de la interpretación que de ellas se realiza, lo cual, en mi opinión, es contrario al principio de interpretación conforme.

Para explicar lo anterior, me permito retomar, como punto de partida, lo expuesto en la propia sentencia en relación con el alcance del derecho humano a la igualdad.

En efecto, este principio se configura conceptualmente en dos modalidades: (I) la igualdad formal o de derecho; y, (II) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la *igualdad ante la ley*, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica, por parte de todas las autoridades, e *igualdad en la norma jurídica*, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas, a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

La segunda modalidad –igualdad sustantiva o de hecho– radica en alcanzar *una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas*, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.[1]

[1] Décima Época. Registro digital: 2005529. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, materia: constitucional, tesis 1a. XLIV/2014 (10a.), página 645, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas»:

Considero que este segundo elemento es el que cobra relevancia en el presente asunto.

Esto, porque la obligación de alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas –igualdad sustantiva– obliga de manera indefectible a reconocer la existencia de las diferencias, pues sólo a partir de su reconocimiento y valoración, es posible colocar a todas las personas en un mismo plano de igualdad material con relación con este goce y disfrute.

En ese sentido, Luigi Ferrajoli ha precisado que no es lo mismo la *homologación jurídica de las diferencias* que la *igual valoración jurídica de las diferencias*.[2]

Una homologación jurídica de las diferencias anula las desigualdades; concibe que no hay discriminación en tanto no existen diferencias entre sujetos, lo que se traduce en una absoluta inefectividad de la igualdad.

"DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer."

[2] Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2004, páginas 73 a 96.

En cambio, a través de una igual valoración de las diferencias, éstas no sólo no se ignoran o se toleran, sino que se asumen y se valoran a partir del principio de igualdad que norma los derechos fundamentales, esto es, se reconocen las diferencias que identifican a las personas, se advierte que estas diferencias pesan en las relaciones sociales como factores de desigualdad y se implementa una solución en función de ellas a efecto de colocar a las personas en un ámbito de igualdad real o sustantivo.

Este elemento es el que en mi opinión recogen las normas impugnadas, de ahí que lejos de constituir una regulación discriminatoria, en mi opinión, lo establecido en ellas se configura como una acción afirmativa establecida en favor de las personas con condición de espectro autista, a fin de proteger su derecho a la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral.

En efecto, de la lectura de los preceptos impugnados, advierto que la medida introducida por el legislador federal, esto es, la expedición de los certificados de habilitación en favor de las personas con espectro autista y la prohibición de negarles la posibilidad de contratación a quienes los hayan obtenido, no está diseñada como una carga para este grupo de personas, sino como una medida que identifica y reconoce la diferencia que imprime la específica condición de discapacidad, para a partir de ella introducir una herramienta que busca combatir los prejuicios que dicha condición genera en la sociedad y que se constituyen como barreras de entrada en perjuicio de este grupo de personas para acceder en las mismas condiciones de oportunidad al ámbito laboral, tal como demostraré a continuación:

El artículo 17, fracción VIII, de la ley combatida contiene el núcleo normativo de los certificados de habilitación, en tanto establece que queda prohibido denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con dichos certificados expedidos por la autoridad responsable y que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva.

A partir de ello, en mi opinión, la medida legislativa tiene un objetivo muy claro, puesto que pretende combatir y erradicar una práctica discriminatoria que se encuentra fuertemente arraigada en la sociedad, a partir de la cual, se niega a estas personas la oportunidad de trabajar derivado de su sola condición de discapacidad, bajo la idea socialmente preconcebida de que la misma les impide desempeñar de manera eficiente las labores a las que pretenden acceder.

Así, la medida legislativa lo que busca es evidenciar y erradicar esta clase de prejuicios a partir de la introducción de un instrumento objetivo que certifique que la condición de discapacidad no es un impedimento para que el sujeto pueda acceder a un trabajo, en tanto que médicamente se encuentra comprobada su aptitud, así, el efecto que con ello se pretende es <u>que la condición de discapacidad no constituya un elemento relevante en la evaluación de la aptitud de la persona para acceder al trabajo solicitado</u>.

Es por ello que considero que los referidos certificados no son instrumentos estigmatizantes, tal como lo sostiene la mayoría, sino que se configura como una medida proteccionista que abona para erradicar las prácticas discriminatorias, en tanto busca evidenciar y combatir los prejuicios sociales que obstaculizan la integración de las personas con discapacidad al ámbito laboral.

En ese sentido, es importante puntualizar que el derecho humano a la igualdad en su vertiente sustantiva no busca la anulación o eliminación de las diferencias entre los distintos grupos de personas, sino que obliga a su identificación y reconocimiento para, a partir de ellas, garantizar, por un lado, que éstas sean respetadas y, por el otro, que tales diferencias no se configuren como obstáculos de acceso o plataformas de discriminación.

Es por ello que considero que el análisis de validez de las normas impugnadas no debió dejar de advertir que la medida legislativa en estudio es una acción afirmativa, lo que implica que por su propia naturaleza y configuración, esta clase de acciones introducen una trato diferenciado en favor de determinado grupo de personas situadas en una especial situación de desventaja frente al resto de la comunidad, a efecto de situarlas de manera efectiva en un plano de igualdad material en relación con el goce y disfrute de determinados derechos.

De ahí que si reconocemos que las normas impugnadas introducen una acción afirmativa en favor de las personas con condición de espectro autista –tal como se sostiene en el proyecto–, entonces, en mi opinión, esta diferenciación que se tilda de discriminatoria, lejos de estigmatizar a esta clase de sujetos, busca garantizar de manera efectiva su acceso a las mismas oportunidades de empleo, lo cual desde luego abona a la integración de este grupo vulnerable en la sociedad.

En esa medida, no dejo de reconocer que la sola instauración de esta acción afirmativa –como la de cualquier otra– no resuelve el problema de discriminación y exclusión estructural que padecen este tipo de grupos vulnerables, pues lo ideal en un plano de igualdad sustantiva es que la condición de discapacidad no fuera un elemento determinante en la definición de oportunidades. Sin embargo, en el camino hacia dicha finalidad y acorde con la naturaleza de estas acciones afirmativas, en mi opinión, la medida legislativa sí constituye una herramienta que abona para la protección de su derecho a la igualdad de trato y de oportunidades, de ahí que no se comparta la inconstitucionalidad propuesta.

Tampoco desconozco que pudieran existir otro tipo de medidas que pudieran proteger de una forma *mayormente óptima* a esta categoría de personas; sin embargo, la existencia de medidas *más idóneas* que la analizada, no torna en automático en inconstitucional esta última, pues es innegable que en su diseño, el legislador cuenta con libertad configurativa, la cual, si bien no es absoluta en tanto que la misma resulta justiciable en función del principio de proporcionalidad, lo cierto es que sí le permite adoptar de un cúmulo de opciones, determinadas acciones, políticas o directrices que resulten acordes con elementos de naturaleza social, económica y política, lo que podría generar la adopción de medidas que, si bien no son las *más idóneas*, sí contribuyen a avanzar en la eliminación de este tipo de barreras sociales.

De ahí que la sola circunstancia de que la medida analizada no sea la mejor para la protección de un determinado derecho, no puede conducirnos a sostener que la medida no resulta idónea y, por tanto, inconstitucional.[3]

---

[3] En ese sentido, comparto el criterio contenido en la siguiente jurisprudencia:
Novena Época. Registro digital: 169490. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, tesis 2a. LXXXV/2008, página 439:

Por el contrario, estimo que este estándar de idoneidad se encuentra satisfecho, puesto que si lo que se pretende con esta regulación, es permitir la integración de las personas con discapacidad a la sociedad, a través de la eliminación de las barreras de acceso en el ámbito laboral, en mi opinión, el establecimiento de estos certificados de habilitación permite avanzar en la consecución de dicho objetivo, puesto que a través de dicha herramienta se evidencian y erradican los prejuicios sociales generados en virtud de dicha condición, a efecto de que la misma no constituya un elemento relevante en la evaluación de la aptitud de una persona para acceder al trabajo solicitado.

Lo anterior además, tomando en cuenta que la ley combatida establece que es un derecho para cualquier persona con condición de espectro autista solicitar y obtener estos certificados de habilitación, imponiendo la obligación a las instituciones públicas de atender y garantizar este derecho, lo que la convierte en una medida accesible para cualquiera que lo necesite.[4]

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.—Al analizar si una norma respeta la garantía de igualdad, al juzgador constitucional no le compete examinar la oportunidad del criterio adoptado por el legislador, ni su mayor o menor adecuación al fin que la norma persigue, ni decidir si la medida cuestionada es la mejor de las que podían aplicarse, pues le corresponde en definitiva apreciar situaciones distintas en las que sea procedente y tratar desigualmente a los destinatarios de la norma. Sin embargo, el margen de maniobra del legislador se ve restringido cuando: a) el criterio diferenciador importa un trato desigual en cuanto al goce de otros derechos y libertades protegidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y b) el criterio diferenciador sea de los expresamente prohibidos en la propia Carta Magna. En efecto, el artículo 1o., primer párrafo, constitucional contiene una afirmación general de la garantía de igualdad en el disfrute de las garantías individuales, por virtud de la cual dicho precepto salvaguarda a los individuos ubicados en situaciones comparables, de toda discriminación en el goce de los derechos y libertades que la propia Ley Fundamental otorga, lo que implica que el legislador debe ser especialmente cuidadoso al momento de someter a individuos o grupos de individuos a regímenes jurídicos diferenciados, cuando con ello incida en el ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce. Por su parte, el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional establece la prohibición de discriminar por los motivos que expresamente enumera, y de cualquier otro modo que implique un menoscabo para la dignidad humana o para los derechos y libertades de las personas. Estas prohibiciones de discriminación tienen como fin, y generalmente como medio, la paridad en el trato a los individuos cuya nota distintiva sea alguno de tales criterios, los que, por tanto, sólo en forma excepcional pueden utilizarse como elementos de diferenciación jurídica de trato, a menos que ésta constituya una acción afirmativa tendente a compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos. Por tanto, tratándose de normas diferenciadoras que incidan en el goce de garantías individuales, así como en el caso de aquellas que descansen en alguno de los criterios enumerados en el tercer párrafo del indicado artículo 1o. y que no constituyan acciones afirmativas, se impone la necesidad de usar, en el juicio de legitimidad constitucional, un canon mucho más estricto que implique rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad, dado que en tales casos la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual, que sólo admite excepciones cuando se busque satisfacer una finalidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad."

[4] "Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:
"...

Ahora bien, me parece sumamente relevante puntualizar que la introducción de este tipo de certificados no implica reconocer que **sólo los sujetos que tengan el certificado cuentan con la protección que les otorga el derecho a la igualdad y al trabajo digno**, de suerte que quienes no los hayan obtenido puedan ser discriminados. Las normas impugnadas no establecen en forma alguna tal situación.

En efecto, tal como ya señalé, el núcleo normativo de las disposiciones cuestionadas radica en la prohibición de denegar la posibilidad de contratación laboral a las personas con condición de espectro autista que cuenten con los certificados de habilitación, lo cual, en mi opinión, debe ser entendido como una medida proteccionista que pretende combatir, como una medida provisional, la situación de discriminación estructural que enfrenta este grupo de personas en el ámbito laboral, pero de ninguna manera implica que la tutela derivada de la prohibición de discriminación se encuentre condicionada a la obtención de dicho certificado.

Esto es así, porque si una persona con espectro autista **con o sin certificado de habilitación**, es discriminada por su condición de discapacidad para efectos de acceder a un trabajo, tal conducta es plenamente sancionable al tratarse de un acto discriminatorio, violatorio de derechos humanos y, en consecuencia, prohibido expresamente por la Constitución General, lo que significa que la existencia o inexistencia de los certificados de habilitación en nada alteran la fuerza y los alcances de la prohibición de discriminar.

En consecuencia, en mi opinión, resulta incorrecto sostener que la creación de este tipo de certificados de habilitación introduce ámbitos diferenciados de protección frente a la prohibición de discriminación, de suerte que quienes cuentan con ellos están protegidos frente a los actos de discriminación en materia laboral, en detrimento de quienes no los tienen, lo que los sitúa en un contexto de desamparo.

Reitero, en mi opinión, esto no es así, puesto que **la proscripción de discriminación opera en favor de todas las personas**, y en el caso, en favor de todas las personas con condición de espectro autista, independientemente de que cuenten o no con el certificado de habilitación, pues lo único que estos instrumentos pretenden, es fungir como una herramienta adicional que contribuya a eliminar las barreras de acceso a las que se enfrentan este grupo de sujetos, lo que me lleva a concluir que estos certificados de ninguna manera se erigen como una condicionante al goce y disfrute del derecho humano a la igualdad.

Sostener lo contrario, en mi opinión, no sólo deja de tener en cuenta la naturaleza de este tipo de medidas como acciones afirmativas, sino que además atenta contra el principio de la interpretación conforme, el cual obliga al Juez Constitucional a preferir de

---

"IV. Solicitar y recibir los certificados de evaluación y diagnóstico indicativos del Estado en que se encuentren las personas con la condición del espectro autista; …"
"Artículo 11. Son sujetos obligados a garantizar el ejercicio de los derechos descritos en el artículo anterior, los siguientes:
"I. Las instituciones públicas de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones del Distrito Federal, para atender y garantizar los derechos descritos en el artículo anterior en favor de las personas con la condición del espectro autista, en el ejercicio de sus respectivas competencias; …"

entre los distintos sentidos normativos que pudieran otorgarse a determinadas normas, aquel que sea más acorde con los principios reconocidos en nuestra Constitución, y no por el contrario, interpretar dichas normas en tal sentido que provoque su invalidez por su incompatibilidad con la Ley Suprema, tal como sucede en el presente caso.

En efecto, este Alto Tribunal ha establecido que la regla interpretativa que impone la interpretación conforme opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.

En esta lógica, se ha dicho que el intérprete **debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse**, es decir, debe procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma, por lo que de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción.[5]

---

[5] Décima Época. Registro digital: 2005135. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, materia constitucional, tesis 1a. CCCXL/2013 (10a.), página 530 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas»:
"INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolongan, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El Juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción.

Así, considero respetuosamente que la conclusión adoptada por la mayoría de los señores Ministros no se compadece de este criterio interpretativo, pues, en mi opinión, la razón que invalida las normas cuestionadas no deriva de su texto, sino de la interpretación inconstitucional que de ellas se realizó.

La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma."

Novena Época. Registro digital: 163300. Instancia: Segunda Sala. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, materia constitucional, tesis 2a./J. 176/2010, página 646:

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."

Novena Época. Registro digital: 170280. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, materia constitucional, tesis P. IV/2008, página 1343:

"INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.—La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una

Por todas estas razones es que no puedo compartir el enfoque a partir del cual, la mayoría de los señores Ministros abordaron la presente problemática concluyendo con la invalidez de las normas, pues el análisis de discriminación realizado en la sentencia pareciera tomar como punto de partida la consideración de que los sujetos con condición de espectro autista se encuentran en un plano de igualdad material en relación con las demás personas frente a las oportunidades de acceso al trabajo, por lo que los certificados de habilitación, al introducir una condición diferenciada, se erigen como una carga y, en esa medida, provocan una discriminación en perjuicio de este grupo de sujetos.

Desde mi punto de vista, la adopción de la medida legislativa tiene como punto de partida un enfoque completamente contrario, esto es, la introducción y regulación de los certificados de habilitación parte, como ya lo he expuesto, del reconocimiento de una realidad: la discriminación que sufren las personas con discapacidad para acceder a un empleo, de ahí que ante el reconocimiento de esta realidad la medida busca contribuir a superar dicho contexto de discriminación, por lo que lejos de ser una carga, constituye una medida de protección que atiende al principio de igualdad en su vertiente sustantiva.[6]

En esa tesitura, en mi opinión, la medida legislativa desarrollada en los preceptos reclamados persigue un fin constitucionalmente válido, como correctamente se reconoce

---

norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el Órgano Reformador de la Norma Suprema."

[6] Lo anterior resulta acorde con el criterio de la Primera Sala contenido en la siguiente tesis: Décima Época. Registro digital: 2002516. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, materia constitucional, tesis 1a. XII/2013 (10a.), página 631:
"DISCAPACIDAD. EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, IMPLICA LA ADOPCIÓN DE AJUSTES RAZONABLES QUE PROPICIEN LA IGUALDAD. La naturaleza de una disposición normativa que contiene un valor instrumental en el ámbito de la discapacidad, no se determina en exclusiva por la redacción del mismo en forma aislada, sino por su relación con el ámbito en el cual se pretende implementar. Así, cuando una prohibición a discriminar se encuentra dirigida a un ámbito en el cual la situación prevaleciente se caracteriza por la existencia de políticas discriminatorias y su consecuente falta de igualdad, tal disposición no debe concebirse como una medida de naturaleza simplemente negativa, pues en todo caso se tratará de una exigencia implícita de efectuar medidas o ajustes que propicien un plano de igualdad, en el cual una prohibición a discriminar adquiera sentido como una medida suficiente. Por tanto, tomando en consideración las prácticas de contratación de seguros para personas con discapacidad, es que no resulta posible interpretar la prohibición a discriminar contenida en el artículo 9 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, como una medida de naturaleza negativa, sino como una exigencia de implementar los ajustes necesarios, a efecto de generar una situación de igualdad."

en la sentencia, y también **resulta idónea**, en tanto combate un prejuicio arraigado en la sociedad en relación con la discapacidad, pretendiendo eliminar las barreras de acceso que sufren este grupo de personas en el campo laboral, sin que dicha medida se torne desproporcional o estigmatizante, en tanto que lejos de constituir una carga o una condicionante para el goce del derecho, se configura como una acción afirmativa que partiendo del reconocimiento de las diferencias que imprime la condición de discapacidad, pretende colocar a este grupo de sujetos en un misma plano de igualdad frente a las oportunidades de empleo.

Por estas mismas razones tampoco comparto la conclusión establecida en la sentencia de mérito, en cuanto se dice que la circunstancia de requerir un documento que avale las aptitudes de una persona con condición de espectro autista constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población, lo que se traduce en una violación a los derechos humanos de libertad de profesión y oficio, puesto que en mi opinión tal conclusión es consecuencia de dejar de tomar en cuenta que lo que se está tutelando es el derecho a la igualdad en su vertiente sustantiva a partir de la introducción de una acción afirmativa.

Es por estas razones que, de manera respetuosa, no comparto la decisión adoptada por la mayoría de los señores Ministros integrantes de este Tribunal Pleno, en relación con el presente tema.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 33/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49.

SECCIÓN SEGUNDA

EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

ADOPCIÓN. LA PROHIBICIÓN DE SER CONSIDERADO COMO ADOPTANTE CON BASE EN LA ORIENTACIÓN SEXUAL ES INCONSTITUCIONAL. La orientación sexual de la persona o personas no es un elemento relevante a tomar en consideración para formar o completar una familia, ni como elemento a considerar en el adoptante, ni para compartir la patria potestad en los supuestos en que ésta sea exclusiva de uno de los convivientes. Así, la prohibición para las parejas del mismo sexo de adoptar vulnera el principio constitucional de igualdad y no discriminación, pues es insostenible la interpretación de que la homosexualidad de los adoptantes implica una afectación al interés superior de los menores adoptados.

P. XII/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido de la sentencia respectiva; votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron por consideraciones diversas: José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número XII/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES. La determinación de la discriminación indirecta requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa. Así, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas. Estos factores condicionan que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social. Así pues, la discriminación estructural existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada. El contexto social adverso que enfrentan las personas pertenecientes a estos grupos puede ser producto de condiciones fácticas de desigualdad –como la carencia de recursos– o de condiciones simbólicas de desigualdad producidas por la ausencia en el discurso social dominante de las concepciones, necesidades o aspiraciones de un grupo en situación de opresión o históricamente desaventajado.

P. VIII/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido de la sentencia respectiva; votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron por consideraciones diversas: José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo

y Alberto Pérez Dayán. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número VIII/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–. Esta invocación evidente como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta corresponde con la idea de discriminación por objeto o discriminación directa; no obstante, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando los efectos de su aplicación les genera un daño de discriminación. Esto significa que una ley que, en principio, parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa.

P. VII/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido de la sentencia respectiva; votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron por consideraciones diversas: José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo

y Alberto Pérez Dayán. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número VII/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NORMAS DISCRIMINATORIAS. PARA DEFINIR SI LO SON, ES IRRELEVANTE DETERMINAR SI HUBO O NO INTENCIÓN DEL LEGISLADOR DE DISCRIMINAR. La discriminación no sólo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación para estos grupos. En ese sentido, es necesario partir de la premisa de que los significados son transmitidos en las acciones llevadas por las personas, al ser producto de una voluntad, de lo que no se exceptúa el Estado como persona artificial representada en el ordenamiento jurídico. En ese entendido, las leyes –acciones por parte del Estado– no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen; es decir, las leyes no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evaluación oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general. Por tanto, es posible presumir que, en ciertos supuestos, el Estado toma posición sobre determinados temas; el presupuesto inicial es que las palabras contienen significados y que el lenguaje es performativo. El significado social que es transmitido por la norma no depende de las intenciones de su autor, sino que es función del contexto social que le asigna ese significado. Por tanto, es irrelevante si se demuestra que no fue intención del legislador discriminar a un grupo en situación de vulnerabilidad, sino que es suficiente que ese significado sea perceptible socialmente. Así, lo relevante es determinar si la norma es discriminatoria y no si hubo o no intención de discriminar por parte del legislador.

P. IX/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido

de la sentencia respectiva; votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron por consideraciones diversas: José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número IX/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RÉGIMEN DE "SEPARADOS PERO IGUALES". ES DISCRIMINATORIO.

El régimen jurídico civil diferenciado al cual puedan optar las parejas del mismo sexo con base en su orientación sexual, incluso si tiene los mismos derechos que otras figuras jurídicas, evoca a las medidas avaladas por la doctrina de "separados pero iguales". La exclusión de estas parejas está basada en los prejuicios que históricamente han existido contra los homosexuales y perpetúa la noción de que las parejas integradas por éstos son menos merecedoras de reconocimiento que las de heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad. Por ende, los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, distanciándolas de otras figuras disponibles para heterosexuales, son inherentemente discriminatorios.

P. X/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido de la sentencia respectiva; votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron por consideraciones diversas: José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las

11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número X/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOCIEDAD CIVIL DE CONVIVENCIA EN CAMPECHE. LA PROHIBICIÓN DE ADOPTAR Y DE COMPARTIR LA PATRIA POTESTAD CON BASE EN LA ORIENTACIÓN SEXUAL DE LOS CONVIVIENTES ES DISCRIMINATORIA. La inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley Regulatoria de Sociedades Civiles de Convivencia del Estado de Campeche deriva también de su estudio en contexto, en el que la sociedad de convivencia es la única unión a la que pueden acceder las parejas del mismo sexo, constituyendo ésta una figura que el legislador de Campeche creó de manera separada y de forma discriminatoria. Además, la carga discriminatoria de la norma es clara, pues la sociedad civil de convivencia es el único estado civil en Campeche que tiene la prohibición de adoptar y de compartir la patria potestad. La sociedad civil de convivencia en el Estado de Campeche se diferencia del matrimonio y el concubinato, entre otras cosas, en la regulación del régimen patrimonial de la pareja, o las menores formalidades al matrimonio en cuanto a la manera en que se inicia y se puede dar por terminada dicha figura. Si bien tales diferencias podrían ser consideradas razonables, prima facie, de ninguna manera se puede legitimar dicha figura cuando sea utilizada como la única disponible para parejas del mismo sexo. Ignorar este evidente acto de discriminación normativa implicaría desconocer una amenaza clara de irregularidad constitucional.

P. XI/2016 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido de la sentencia respectiva; votó en contra: Eduardo Medina Mora I. Mayoría de cinco votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron por consideraciones diversas: José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán. José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las

11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número XI/2016 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEGUNDA PARTE

PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1.
POR REITERACIÓN

ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS. La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurran tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos. En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiendo por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto.

1a./J. 41/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1200/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 230/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto

concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 2316/2014. 10 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

Amparo directo en revisión 3929/2013. 8 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Amparo directo en revisión 1340/2015. 7 de octubre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Tesis de jurisprudencia 41/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 1340/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 797.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS DENTRO DE LAS RELACIONES PATERNO-FILIALES SURGE DE LA PATRIA POTESTAD.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2994/2015. 18 DE NOVIEMBRE DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO SALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ARTURO SALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: ANA MARÍA IBARRA OLGUÍN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente **competente** para conocer del presente recurso de

revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, de 13 de mayo de 2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 del mismo mes y año, en virtud de haberse interpuesto en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito.

SEGUNDO.—El recurso de revisión es **oportuno** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte que la sentencia recurrida se notificó por lista el 27 de abril de 2015 (foja 89 del cuaderno de amparo), la cual surtió efectos al día siguiente. De este modo, el plazo de diez días para la interposición del recurso **transcurrió del miércoles 29 de abril al viernes 15 de mayo de dos mil quince**; debiéndose descontar los días 1, 2, 3, 5, 9 y 10 de mayo, por ser inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, si el recurso fue interpuesto el **14 de mayo**, es claro que el mismo fue presentado en tiempo (foja 3 del toca).

TERCERO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto**. En este apartado se resumen los conceptos de violación, las consideraciones del Tribunal Colegiado y los agravios esgrimidos por la parte quejosa.

I. Demanda de amparo. En su escrito de demanda, la parte quejosa esgrimió los siguientes conceptos de violación:

(1) Los agravios no debieron calificarse como inoperantes. Contrario a lo que afirmó la Sala responsable, en su recurso de apelación sí combatió las consideraciones en las que se sustentó el fallo de primera instancia. Es por ello que los agravios de la apelación sí debieron estudiarse.

(2) Improcedencia de la acción de pérdida de la patria potestad. No es procedente la acción de pérdida de la patria potestad, ya que la actora no demostró que el quejoso hubiere incurrido en abandono de sus menores hijas. El cumplimiento parcial de la obligación de pago de pensión alimenticia no da lugar a la procedencia de la acción de pérdida de la patria potestad. Además, en el caso no es posible hablar de abandono, toda vez que las menores han estado a cargo de su madre.

(3) Inconstitucionalidad del precepto del Código Civil que establece la pérdida de patria potestad. El supuesto normativo contenido en el

artículo 440, fracción I (sic) del Código Civil del Estado de Querétaro, el cual indica los casos de pérdida de patria potestad por dejar de proporcionar pensión alimenticia por tres meses, **es contrario al artículo 4o. de la Constitución General**.

Lo anterior, toda vez que a sus hijas siempre les hará falta la intervención de su padre en su formación. A juicio del quejoso, privarlo del ejercicio de la patria potestad es una medida que necesariamente afectará el desarrollo de sus menores hijas, lo que debe necesariamente valorarse para proteger su interés superior.

(4) Suplencia de la queja. Debe suplirse la deficiencia de la queja en favor de sus menores hijas, ya que en el asunto se encuentran en litigio sus intereses.

(5) Improcedencia de la condena al pago de gastos y costas. No debió condenarse al pago de gastos y costas ya que los agravios no eran inoperantes.

II. Sentencia de amparo directo. El Tribunal Colegiado determinó que los conceptos de violación resultaban infundados e inoperantes, con base en las siguientes consideraciones:

(1) Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 440, fracción V, del Código Civil para el Estado de Querétaro. En atención al principio de mayor beneficio, el Tribunal Colegiado estudió en primer lugar, el concepto de violación en el que el agraviado controvirtió la constitucionalidad del artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro.

Para comenzar, el Tribunal Colegiado señaló que es infundado lo que afirma el quejoso, en cuanto a que sea la fracción I del artículo 440 del Código Civil del Estado de Querétaro, donde se establezca la pérdida de la patria potestad con motivo de dejar de proporcionar pensión alimenticia por tres meses. De la lectura del precepto en cuestión, se advierte claramente que esa causal se encuentra contenida en la fracción V de dicho numeral.

Precisado lo anterior, el Tribunal Colegiado señaló que es **infundado** que el artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro sea inconstitucional, por contravenir lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional, en atención a lo siguiente:

El aludido artículo constitucional dispone –entre otras cuestiones– que el Estado velará por el principio del interés superior del menor, garantizando

los derechos que tienen los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Asimismo, prevé que los ascendientes, tutores y custodios, tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

Por su parte, el artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro, establece una causal de pérdida de la patria potestad consistente en "*el incumplimiento de los deberes alimentarios del padre o la madre o de quien ejerza la patria potestad sobre el menor, siempre que se prolongue por más de tres meses*".

A juicio del Tribunal Colegiado, el artículo impugnado no es contrario al artículo 4o. constitucional, puesto que en aras de respetar los derechos que les asiste a los niños, relativos a su alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, **establece una medida tendente precisamente a proteger y salvaguardar a los menores respecto de las personas que estando obligadas a preservarles sus derechos alimentarios, incumplan con ese deber en un periodo de más de tres meses**.

Por otra parte, tampoco le asiste razón al quejoso, al indicar que el precepto impugnado sea inconstitucional, porque con la pérdida de la patria potestad se prive a sus menores hijas de la influencia de su padre en su educación y formación. Ello es así, ya que la **falta de influencia que tendrá el demandado en la educación, formación y desarrollo de sus hijos, es una consecuencia lógica de perder la patria potestad**.

Esa situación, por sí misma, no implica la inconstitucionalidad de la ley secundaria, pues **al establecer las causales de la pérdida de la patria potestad, el legislador ponderó el interés superior de los menores, considerando una conducta que implica mayor riesgo y perjuicio para los infantes**.

En tal virtud, al haberse colocado el quejoso en una de las hipótesis que la ley sanciona con la pérdida de la patria potestad, debe asumir las consecuencias de su incumplimiento, aunque ello repercuta en la educación de sus hijas, pues es primordial y más benéfico para las menores, el que se les proporcionen oportunamente sus derechos alimentarios.

Al respecto, el Tribunal Colegiado se apoyó en lo establecido en la jurisprudencia 1a./J. 31/2014 (10a.), consultable en el Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,

página 451 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas», que dice: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES Y ATRIBUCIÓN DE LA GUARDIA Y CUSTODIA."

En atención a lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que el artículo **440**, fracción V, del Código Civil para el Estado de Querétaro **no es inconstitucional**.

(2) Por otra parte, el Tribunal Colegiado señaló que es **infundado** que la resolución reclamada carezca de fundamentación y motivación, toda vez que la Sala responsable sí precisó los argumentos lógico-jurídicos que sustentaron su fallo e invocó los preceptos legales aplicables al caso concreto.

(3) Asimismo, determinó que es **inoperante por insuficiente** el argumento del recurrente, en el que sostiene que sus agravios sí iban encaminados a combatir los considerandos en los que se sustentó el fallo apelado. Ello, pues no basta lo expresado por el quejoso para modificar el acto reclamado, en tanto que no precisa con cuáles argumentos, de cada agravio, se controvirtieron cada uno de los argumentos torales del Juez.

(4) De igual modo, es **infundado** que se hayan desechado sus agravios sin merecer respuesta. Contrario a lo que afirma el quejoso, en ningún momento se desecharon de plano sus agravios, sino que los mismos fueron analizados de forma conjunta y se calificaron como inoperantes por las razones esgrimidas por la Sala.

(5) Resulta **inoperante por insuficiente** que no debieran declararse inoperantes sus agravios por ser novedosos, así como que se hubiere realizado una inexacta aplicación del artículo 738 del Código de Procedimientos Civiles. Estos argumentos son insuficientes, pues el quejoso omite indicar en qué parte del juicio natural fue que se hizo alusión a los argumentos que la Sala consideró como novedosos.

(6) Es **infundado** que debido a la forma en que resolvió la Sala responsable, se le haya violado su garantía de audiencia, de acceso a la justicia, así como el derecho de petición. Contrario a lo que afirma el quejoso, el apelante sí fue oído en la segunda instancia y tuvo oportunidad de defenderse. Además, quedó satisfecho el derecho de petición, al darse respuesta a su recurso de apelación, pues esta garantía no implica que tal respuesta sea conforme a la pretensión planteada.

(7) Es **infundado** el argumento del quejoso en el que, refiere que la acción de pérdida de la patria potestad es improcedente, ya que no quedó demostrado que el quejoso hubiere incurrido en abandonó, y que, por tanto, el cumplimiento parcial de la obligación de pago de pensión alimenticia no diera lugar a la procedencia de la acción.

Aun cuando la Sala confirmó la sentencia de primera instancia, ello obedeció a que los agravios del demandado resultaron inoperantes. Además, la Sala hizo referencia a las razones por las cuales el Juez consideró que estaba acreditada dicha acción, al haber incumplido el demandado con sus obligaciones alimenticias esenciales de sus menores hijas, consistentes en abandonar sus deberes de buena crianza y manutención.

La Sala hizo referencia al abandono de los deberes de buena crianza y manutención en que había incurrido el quejoso, y citó las razones que tuvo el juzgador de origen para determinarlo así. Pero la Sala responsable no estableció que la pérdida de la patria potestad hubiera sido por abandonar a sus hijas. Además, no fue el incumplimiento parcial de la obligación de pago de la obligación alimenticia lo que dio lugar a la procedencia de la acción, **sino el que se acreditara que el demandado, en el lapso de tres meses, había dejado de otorgar pensión alimenticia sin justificación alguna a sus mejores hijas**.

(8) El argumento del quejoso en el que solicita que se supla la deficiencia de la queja es ineficaz, porque en el caso concreto, no se advierte queja deficiente que suplir en favor de las menores involucradas, en tanto que no se desprende afectación alguna a las mismas, derivada de la forma en la que se resolvió el acto reclamado.

(9) Finalmente, el concepto de violación en el que se duele de la condena de gastos y costas es inoperante, pues lo hace depender de lo aducido en los diversos conceptos de violación que fueron desestimados.

III. Recurso de revisión. El quejoso hace valer un único agravio en el que medularmente expone lo siguiente:

(1) La resolución recurrida le causa perjuicio, ya que al negársele la protección constitucional, se da por válida la pérdida de la patria potestad contenida en el acto reclamado.

(2) De los hechos comprobados en el juicio natural, resulta notorio que es un exceso que el acto reclamado le condene a la pérdida de la patria po-

testad. **Ello, pues se advierte que durante años tuvo un empleo estable como servidor público y después pasó al desempleo, a ser vigilante privado y actualmente taxista**.

(3) En ese sentido, el recurrente argumenta que la pérdida de la patria potestad sobre sus hijas, aunado a la desgracia económica, **sólo propicia la desintegración familiar, por lo que, a su juicio, tal sanción se traduce en una pena desproporcionada**.

(4) A su juicio, la sentencia de amparo debe ser congruente con lo que se acreditó y demostró en el juicio natural, donde quedó plasmada la pérdida de empleo del quejoso, lo que sólo trajo tensiones familiares propias de la situación económica.

(5) Por último, solicita le sea suplida la deficiencia de la queja, puesto que la decisión también implica a sus dos hijas que son menores de edad.

CUARTO.—**Procedencia del recurso**. Por tratarse de una cuestión de estudio preferente, antes de abordar el análisis de los argumentos hechos valer por la parte recurrente, debe examinarse si el presente asunto reúne los requisitos necesarios para estimar que el recurso es procedente.

De la interpretación de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General de la República; 81, fracción II y 83 de la Ley de Amparo, y 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se obtiene que la procedencia del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito se encuentra condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos:

A. Que en la sentencia recurrida se formule un pronunciamiento sobre la **constitucionalidad de normas generales**, o la interpretación directa de un precepto constitucional; o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **u omitan decidir sobre tales cuestiones** cuando hubieren sido planteadas; y

B. Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de **importancia** y **trascendencia**.

En este sentido, además de que en la sentencia recurrida se decidan o se hubieran omitido decidir temas propiamente constitucionales, el problema de constitucionalidad deberá ser **susceptible de fijar un criterio de importancia y trascendencia**, entendiéndose que será así cuando se advierta que: **a)** dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; **b)** lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.[12]

En el caso, se encuentran plenamente colmados los requisitos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo a los que se ha hecho alusión, toda vez que en la especie subsiste una cuestión de constitucionalidad susceptible de ser analizada por esta Primera Sala a través del recurso de mérito, el cual además permitiría fijar un criterio de interés y trascendencia.

En efecto, de la lectura de la demanda de amparo se aprecia claramente que, el quejoso planteó la **inconstitucionalidad del artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro**. Por su parte, el Tribunal Colegiado abordó la cuestión constitucional planteada y concluyó que, el artículo no es contrario al artículo 4o. constitucional. Esta última determinación es combatida por el recurrente en sus agravios, pues estima que la condena a la pérdida de la patria potestad es desproporcionada.

Bajo ese contexto, es evidente que el asunto cumple con el requisito **A** de procedencia, al que se ha hecho referencia, toda vez que en la especie subsiste una genuina cuestión de constitucionalidad sobre la que esta Primera Sala está llamada a pronunciarse; esto es, determinar **si la fracción V del artículo 440 del Código Civil del Estado de Querétaro es o no contraria al artículo 4o. constitucional**.

De igual modo, esta Primera Sala estima que, el asunto también satisface los extremos del requisito **B** de procedencia, ya que, además de que esta sería la primera vez que se analiza la constitucionalidad del artículo impugnado, la resolución del asunto permitiría a esta Suprema Corte continuar desa-

[12] Punto segundo del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo.

rrollando su doctrina jurisprudencial sobre temas de interés y trascendencia, relacionados con la constitucionalidad de las causales de pérdida de patria potestad por incumplimiento de obligaciones alimentarias.

QUINTO.—**Estudio de fondo**. El tema central de constitucionalidad que esta Primera Sala está llamada a resolver en el presente caso, consiste en determinar si los agravios expuestos por el recurrente resultan fundados y suficientes para revocar la decisión del Tribunal Colegiado, al sostener que el artículo 440, fracción V, del Código Civil de Querétaro no vulnera el artículo 4o. constitucional.

Al respecto, es importante destacar que en la especie opera una suplencia amplia de la queja, en términos del artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo. Lo anterior, toda vez que los temas relativos a la pérdida de la patria potestad, afectan tanto a los padres como a los hijos, por lo que esta Primera Sala deberá velar también por la protección de estos últimos al resolver el asunto. Resulta aplicable en este punto, la tesis de jurisprudencia de esta Primera Sala 1a./J. 195/2005, cuyo rubro es el siguiente: "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE."

Una vez precisado lo anterior, esta Primera Sala considera que los agravios expuestos por el recurrente no son suficientes para demostrar la inconstitucionalidad del precepto impugnado. Sin embargo, suplidos en su deficiencia, sí resultan aptos para revocar la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito. Lo anterior, en tanto que la interpretación que el órgano jurisdiccional hizo del artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro, se aparta de la doctrina que esta Primera Sala ha establecido respecto a los elementos que deben considerarse para poder decretar la pérdida de patria potestad, por incumplimiento de obligaciones alimentarias.

Para explicar la anterior conclusión, la presente sentencia se estructurará del siguiente modo: En primer lugar, se analizará ***(i)*** la constitucionalidad de la fracción V del artículo 440 del Código Civil para el Estado de Querétaro, a la luz de los intereses y derechos que se encuentran en juego. Para ello, se retomará la doctrina de esta Suprema Corte en torno a la pérdida de la patria potestad, bajo la óptica del interés superior del menor, así como de la institución de alimentos. De igual modo, esta Primera Sala establecerá cuál es la interpretación constitucional que del precepto en cuestión debe prevalecer.

En segundo término y en función de lo anterior, esta Primera Sala se pronunciará sobre ***(ii)*** la determinación del Tribunal Colegiado en el presente caso.

I. Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 440, fracción V, del Código Civil para el Estado de Querétaro.

Antes de abordar el estudio del dispositivo impugnado, esta Primera Sala estima necesario precisar cuáles son los principios y valores constitucionales que se encuentran involucrados en la causal de pérdida de la patria potestad que ahora se analiza.

En ese sentido, este tribunal comenzará por recordar la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la institución de la patria potestad y las causales de su pérdida, en atención al principio de interés superior del menor, así como la naturaleza jurídica de la institución de los alimentos en el ordenamiento jurídico mexicano.

a) La institución de la patria potestad y su pérdida a la luz del interés superior del menor

En diversas ocasiones, esta Primera Sala se ha referido a la patria potestad, como la institución derivada del vínculo paterno-materno filial que relaciona ascendientes con descendientes, en la que por medio de una ficción jurídica se considera que existe un poder concedido a los ascendientes como medio para cumplir con sus deberes respecto a la guarda, custodia, crianza y formación de sus descendientes.[13]

En este sentido, esta Primera Sala ha señalado que, la patria potestad implica la delegación de una función social para que sea ejercida por los ascendientes directos y de este modo cuenten con determinadas facultades o derechos conferidos por la ley, con el objeto de cuidar a los menores, cuyos efectos inciden primeramente sobre la persona, en tanto los menores están sometidos al progenitor con motivo de la función protectora y formativa, relativa a la crianza y a la educación, que incluso otorga al progenitor la facultad

[13] Véase, entre otros, el amparo en revisión 518/2013, resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de abril de 2015, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En el mismo sentido, véase el amparo en revisión 504/2014 resuelto el 4 de febrero de 2015, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

correctiva de la conducta del menor, siempre que no atente contra la integridad psíquica y física del niño o niña.

De igual modo, se ha precisado que la patria potestad posee efectos sobre el patrimonio del menor de edad, en tanto la facultad de esta institución también otorga al ascendiente el poder para administrar los bienes del niño o niña, potestad que igualmente es limitada, pues el progenitor no puede disponer de dichos bienes, sino sólo administrarlos en búsqueda de su mantenimiento e incremento en beneficio exclusivo del interés del propio menor.

Por otra parte, esta Primera Sala ha sostenido en una serie consolidada de precedentes, que a partir de la inclusión en nuestra Constitución del interés superior del niño, los órganos judiciales deben abandonar la vieja concepción de la patria potestad como poder omnímodo del padre sobre los hijos. Así, se ha dicho que **hoy en día, la patria potestad no se configura como un derecho del padre, sino como una función que se le encomienda a los padres en beneficio de los hijos y que está dirigida a la protección, educación y formación integral de estos últimos**, cuyo interés es siempre prevalente en la relación paterno-filial, acentuándose asimismo la vigilancia de los poderes públicos en el ejercicio de dicha institución, en consideración prioritaria del interés del menor.[14]

Esta conceptualización de la patria potestad como una institución establecida en beneficio de los hijos, deriva del hecho de que la misma viene marcada por el deber constitucional de *protección integral del menor*, el cual obliga tanto a los particulares como a los poderes públicos a procurar el mejor entorno para el niño en esta etapa vital de desarrollo, e, incluso, el deber de adoptar *medidas reforzadas de protección*. Esto último implica considerar además que cualquier decisión familiar suscitada en el marco de las relaciones de patria potestad, debe tener como eje rector, el *interés superior del menor*.

En ese sentido, esta Primera Sala ha señalado que la aplicación de estos principios en el marco de las relaciones de la patria potestad, debe ceñirse a las siguientes consideraciones: En primer término, el contenido de la patria potestad comprende un conjunto de facultades y deberes, de ámbito personal y patrimonial, enunciados legalmente en abstracto, pero cuya adecuada

[14] Estas consideraciones dieron lugar a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2015 (10a.), de título y subtítulo: "PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS."

aplicación exige su ejercicio siempre de acuerdo con la personalidad de los hijos. En segundo lugar, el principio del interés superior del menor, se consagra como criterio fundamental orientador de la actuación judicial en los procedimientos que afectan a los menores, por lo que las estipulaciones y pactos convenidos entre los progenitores no serán oponibles si resultan lesivos para los hijos. Por último, debe tomarse en consideración que, **la patria potestad tiene hoy un indudable carácter de función tutelar**, establecida en beneficio de los hijos y, por ello, **cuando la conducta de los padres ponga o pueda poner en peligro la integridad o formación del menor, cabe privar o suspender a aquéllos del ejercicio de la patria potestad, de conformidad con el interés superior del menor y atendiendo a lo que establezcan las leyes en la materia**.[15]

Una consecuencia importante de asumir que la patria potestad es una medida de protección dirigida a garantizar el bienestar de los menores y no un derecho de los padres, es que su privación no puede interpretarse como una medida que tenga por objeto castigar a los progenitores por el incumplimiento a los deberes de la patria potestad. Por el contrario, como lo ha sostenido esta Primera Sala en otras ocasiones, **la pérdida de la patria potestad debe entenderse como una medida excepcional con la que se pretende defender los intereses del menor en aquellos casos en los que la separación de los padres, sea necesaria para la protección adecuada de los mismos**.[16]

Por otro lado, debe tenerse presente que aunque la patria potestad es una institución estrechamente vinculada con la *protección de la familia* –la cual configura un derecho humano consagrado en los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[17] de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– su razón de ser y su finalidad última, es en realidad la protección integral del niño. Es por ello que ante un escenario en el que la preservación de la unidad familiar y el mantenimiento de las relaciones paterno-materno filia-

---

[15] Estas consideraciones se encuentran contenidas en la tesis aislada 1a. LXIV/2013 (10a.) de esta Primera Sala, cuyo rubro es el siguiente: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DE LA PATRIA POTESTAD."

[16] Al respecto, véase la tesis 1a. XLIX/2013 (10a.), de rubro: "PRIVACIÓN DE LA PATRIA POTESTAD. SU FUNCIÓN COMO MEDIDA PROTECTORA DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR."

[17] Amparo directo en revisión 1200/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

les se encuentre en conflicto con el mejor interés del niño, debe preferirse la satisfacción de este último, incluso en aquellos casos en los que la decisión implique la separación del niño de sus padres, siempre que ello sea necesario para proteger la integridad y sano desarrollo del menor.

En esa misma línea, la propia C*onvención sobre los Derechos del Niño* en su artículo 9.1 establece que los Estados partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, a no ser que las autoridades competentes determinen que tal separación es necesaria para el interés superior del niño. Como se puede apreciar, el derecho de los padres biológicos a estar con sus hijos no es reconocido como principio absoluto cuando se trata de adoptar medidas de protección respecto de un menor desamparado y tampoco tiene carácter de derecho o interés preponderante, pues está subordinado a que dicha convivencia procure el interés del menor.

Con todo, debe precisarse que para poder decretar una medida tan grave como la privación de la patria potestad, la cual puede incidir de manera notable en la unidad familiar y, por ende, en el sano desarrollo del niño, los órganos jurisdiccionales deben comprobar en forma plena que ha ocurrido un efectivo y voluntario incumplimiento por parte de los padres; establecer el alcance y gravedad de los incumplimientos imputados y las circunstancias concurrentes para poder atribuir las consecuencias negativas de las acciones y omisiones denunciadas.

b) La obligación de los padres de proporcionar alimentos a los hijos y el correlativo derecho de los menores a percibirlos

Esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en *revisión 1200/2014*,17 sostuvo que **la obligación de proporcionar alimentos dentro de las relaciones paterno-filiales es un deber que tiene como fuente primordial la institución de la patria potestad**. Es decir, se trata de una obligación que deriva de un mandato constitucional expreso, el cual vincula a los progenitores a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral de sus hijos, siempre en el marco del principio del interés superior del menor y con la característica de que recae en cualquiera de los padres; esto es, es una obligación compartida sin distinción de género.[18]

[18] Estas consideraciones quedaron inscritas en la tesis 1a. CCCLX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS DENTRO DE LAS RELACIONES PATERNO-FILIALES SURGE DE LA PATRIA POTESTAD."

En aquel precedente también se señaló que, la obligación genérica que tienen ciertos particulares de proporcionar alimentos a determinados sujetos que se encuentran en una situación especial de necesidad, se relaciona con el derecho humano que tienen todas las personas de acceder a un nivel de vida adecuado, cuyo respeto y garantía recae no sólo en el Estado. Por el contrario, debido a su propia naturaleza, este derecho también juega un papel relevante en las relaciones que se entablan entre particulares, especialmente en aquellas que derivan de las relaciones de familia.

En ese contexto, esta Primera Sala sostuvo que, si bien es cierto que la obligación de proporcionar alimentos en el ámbito familiar es de orden público e interés social y, por tanto, el Estado tiene el deber de vigilar que en efecto se preste dicha asistencia, en última instancia corresponde a los particulares, derivado de una relación de familia, dar respuesta a un estado de necesidad en el que se encuentra un determinado sujeto, bajo circunstancias específicas señaladas por la propia ley.[19]

De manera similar, en la sentencia recaída al *amparo directo en revisión* 2293/2013,[20] este Tribunal afirmó que, **la obligación de proporcionar alimentos y el correlativo derecho de los menores a recibirlos ha llegado a exceder la legislación civil, proyectándose en última instancia como un derecho humano**. Tal conclusión se deriva del propio artículo 4o. constitucional y de diversas disposiciones legales, de donde se desprende que los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral.[21]

En suma, la obligación de los padres de proporcionar alimentos a sus hijos y el correlativo derecho de éstos a percibirlos, es una expresión de solidaridad que deriva de diversos derechos y principios constitucionales, orientados a la protección y tutela integral de los niños, niñas y adolescentes. Entre

---

[19] En este punto resulta aplicable la tesis aislada 1a. CCCLV/2014 (10a.) de esta Primera Sala, cuyos título y subtítulo son los siguientes: "DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. LA OBLIGACIÓN DE ASEGURAR LA PLENA EFICACIA DE ESTE DERECHO RECAE TANTO EN LOS PODERES PÚBLICOS COMO EN LOS PARTICULARES."

[20] Amparo directo en revisión 2293/2013. 22 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano.

[21] Véase al respecto la tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.) derivada del amparo directo en revisión 2293/2013, de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES."

otros principios constitucionales que se encuentran inmersos en esta figura se encuentran: la prevención y conservación de la integridad física y moral de los hijos; el derecho de los niños a acceder a un nivel de vida digna y adecuada; el respeto a su interés superior y la necesidad de brindarles medidas especiales de protección.

Como se ha mencionado, tal expresión de solidaridad en las relaciones familiares encuentra su reflejo en los ordenamientos civiles y familiares, en los cuales tradicionalmente se han establecido las obligaciones correspondientes de los padres de velar por la integridad de sus hijos. No obstante, debido al papel fundamental e indispensable que los alimentos juegan en la subsistencia y el sano desarrollo de los niños, su respeto y garantía no dependen exclusivamente de su estipulación expresa en la legislación secundaria, sino de su naturaleza constitucional y de su caracterización como derecho humano.

Esto último conlleva además **la obligación constitucional de todas las autoridades del Estado, de adoptar en el ámbito de sus competencias todas aquellas medidas que resulten idóneas y necesarias para garantizar que los niños, niñas y adolescentes vean satisfechas sus necesidades de manera integral, completa y adecuada**. Dicho mandato, leído bajo la óptica del interés superior del menor y el deber de protección integral de la infancia, autoriza la adopción de *medidas reforzadas* de tutela que atiendan a la situación de vulnerabilidad en la que éstos se encuentran.

c) Constitucionalidad del artículo 440, fracción V, del Código Civil para el Estado de Querétaro.

En su demanda de amparo, el quejoso cuestionó la constitucionalidad de la fracción V del artículo 440 del Código Civil del Estado de Querétaro, que prevé una causal de pérdida de patria potestad por incumplimiento de los deberes alimentarios por más de tres meses. A juicio del quejoso, el precepto sería contrario al interés superior del niño contenido en el artículo 4o. constitucional, al privar al menor de la posibilidad de que su padre intervenga en su formación y desarrollo.

El precepto impugnado es del tenor literal siguiente:

"Artículo 440. La patria potestad se pierde: …

"V. Por incumplimiento de los deberes alimentarios del padre o la madre o de quien ejerza la patria potestad sobre el menor, siempre que se prolongue por más de tres meses;"

Al respecto, es importante señalar que aunque esta es la primera vez que se analiza concretamente la constitucionalidad de la legislación civil del Estado de Querétaro, esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de interpretar la causal de pérdida de patria potestad por incumplimiento de obligaciones alimentarias, a la luz de otras legislaciones civiles similares.

Así, desde la *contradicción de tesis* 47/2006, esta Suprema Corte analizó la legislación civil del Distrito Federal, en donde concluyó que el incumplimiento parcial o total de obligación alimentaria por más de noventa días, de manera injustificada, daba lugar a que se actualizara la causa de pérdida de la patria potestad. Al respecto, esta Primera Sala señaló **que tanto la figura de la patria potestad, como las causales de pérdida de la misma, mantenían implícito el principio o la finalidad de prevención y de conservación de la integridad física y moral de los hijos**. De tal forma que cualquier conducta que fuera contraria a dicha finalidad, tenía como consecuencia la pérdida de la patria potestad.

En dicho precedente, esta Primera Sala hizo además **dos importantes precisiones**: en primer lugar, que para estimar actualizada dicha causal, basta con que el padre contumaz haya incumplido parcialmente con sus obligaciones alimentarias; y, en segundo lugar, que por razones de *certeza jurídica*, para poder determinar si existió dicho incumplimiento –y si el mismo fue total o parcial– es indispensable conocer el monto al que asciende la prestación debida, por lo que es necesario que exista una pensión alimenticia previamente determinada, ya sea judicial provisional o definitiva, o convenida entre las partes.[22]

Posteriormente, al resolver el *amparo directo en revisión* 12/2010, esta Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 4.224, fracción II, del Código Civil del Estado de México. Lo primero que esta Primera Sala sostuvo en ese asunto, es que condicionar la pérdida de la patria potestad por incumplimiento de las obligaciones alimentarias por más de dos meses, a que además se "*comprometa la salud, la seguridad o la moralidad de los menores aun*

[22] De dicha contradicción de tesis derivaron las tesis de jurisprudencia «1a./J. 13/2007 y 1a./J. 14/2007» cuyos rubros son los siguientes: "PATRIA POTESTAD. PARA PRONUNCIARSE SOBRE SU PÉRDIDA POR CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA ES INDISPENSABLE QUE ESTÉ PREDETERMINADO EL MONTO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 444, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DEL 10 DE JUNIO DE 2004)." y "PATRIA POTESTAD. EL CUMPLIMIENTO PARCIAL O INSUFICIENTE DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA SIN CAUSA JUSTIFICADA POR MÁS DE NOVENTA DÍAS GENERA SU PÉRDIDA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 444, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DEL 10 DE JUNIO DE 2004)."

cuando esos hechos no constituyan delito" es contrario al interés superior del menor y a los deberes constitucionales a cargo de los ascendientes, tutores y custodios establecidos en el artículo 4o. constitucional.

La conclusión a la que llegó esta Primera Sala, se justificó en que el **interés superior del niño impone una tutela reforzada de los derechos de los menores, por lo que, si el legislador establece un requisito adicional al abandono de los deberes alimentarios para perder la patria potestad, incumple con dichos deberes de garantía reforzada** de los derechos de los menores y contraviene el contenido del derecho constitucional a recibir alimentos.

De este modo, se dijo que el precepto en cuestión vulneraba la garantía de tutela reforzada, "*porque para los menores resulta una medida más protectora de sus intereses, una causal de pérdida de patria potestad donde simplemente se exija el incumplimiento de los deberes alimentarios por determinado tiempo, sin necesidad de que adicionalmente se acredite algo más.*"[23]

La segunda cuestión que abordó esta Primera Sala en aquel precedente, es que el precepto presentaba ciertos problemas de constitucionalidad, ya que de su literalidad no se desprendía ninguna característica que debiera cumplir el abandono de los deberes alimentarios, pues el legislador trató igual a los padres que incumplieran sus obligaciones alimentarias con independencia de las razones que los hayan orillado a incurrir en esa conducta. Así, esta Sala advirtió que "*el hecho de que la disposición no distinga por ejemplo, entre un abandono injustificado de los deberes alimentarios y uno justificado, hace que la causal sea supraincluyente*."

Frente a esa problemática, esta Primera Sala determinó que la mejor forma de tutelar los derechos fundamentales involucrados –debido principalmente al carácter supraincluyente de la regla–[24] consistía en **efectuar una**

[23] De dicho precedente, emanó la tesis «1a CCV/2011 (9a.)» de rubro: "PÉRDIDA DE PATRIA POTESTAD. LA PORCIÓN NORMATIVA DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 4.224 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECE UN REQUISITO ADICIONAL AL ABANDONO DE LAS OBLIGACIONES ALIMENTARIAS POR MÁS DE DOS MESES, ES INCONSTITUCIONAL."

[24] La doctrina ha señalado como un rasgo central de las reglas, que estas –precisamente porque el significado de su formulación puede establecerse independientemente de las razones que constituyen su justificación subyacente– son, potencialmente, supraincluyentes e infraincluyentes en relación con sus justificaciones subyacentes: esto es, puede haber casos que debiendo estar incluidos en la regla –a la luz de su justificación subyacente– sin embargo, no lo estén y otros que, por el contrario, no debiendo estar incluidos –a la misma luz– sin embargo lo estén. Véase por todos Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, *Ilícitos atípicos*, Editorial Trotta, 2da. Edición, Madrid, 2006,

interpretación conforme que restringiera el alcance literal del precepto. Así, esta Primera Sala concluyó que **la causal en cuestión, debía interpretarse en el sentido de que, el abandono requerido por la ley, se refiere exclusivamente al abandono injustificado de las obligaciones alimentarias**.

En ese sentido, se explicó que sólo si el precepto se interpreta de esa manera, la causal pierde su carácter supraincluyente y, en consecuencia, deja de ser inconstitucional en esos casos concretos. Además, se observó que la mayoría de las legislaciones estatales contienen expresiones o cláusulas parecidas, a la que se añade en el caso al texto legal, a través de la interpretación conforme, al establecer que el incumplimiento o el abandono de los deberes alimentarios tiene que realizarse "s*in causa justificada.*"

Finalmente, al resolver el *amparo directo en revisión* 249/2015, esta Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 445, fracción VIII, del Código Civil del Estado de Sinaloa, vigente antes de las reformas de febrero de 2013.[25] En dicho precedente, esta Primera Sala afirmó que el precepto en cuestión era acorde a la interpretación que esta Suprema Corte ha realizado en supuestos normativos similares –no exige mayores requisitos que el abandono de los deberes alimentarios para decretar la pérdida de la patria potestad y requiere que se trate de un incumplimiento injustificado–. Asimismo, reiteró su doctrina, en el sentido de que la institución de alimentos cumple con una finalidad de prevención y de conservación de la integridad física y moral de los hijos.

En ese sentido, esta Primera Sala reiteró que, no debe imponerse mayores requisitos al abandono de los deberes alimentarios para poder decretar la pérdida de la patria potestad y que el cumplimiento parcial no justifica su incumplimiento. De tal suerte que el único elemento susceptible de análisis para decretar la pérdida de la patria potestad, es que exista una causa que justifique el incumplimiento de la obligación alimenticia.

---

p. 28. En el precedente citado se concluyó que el hecho de que el precepto sea supraincluyente radica en que de su literalidad no se desprende que establezca ninguna característica que deba cumplir el abandono de los deberes alimentarios. El legislador trata igual a los padres que incumplen sus obligaciones alimentarias con independencia de las razones que los hayan orillado a incurrir en esa conducta.

[25] "Artículo 445. La patria potestad se pierde por resolución judicial:

"...

"VIII. Cuando se incumpla con el deber irrenunciable de otorgar alimentos a los hijos por más de tres meses sin causa justificable, considerando el interés superior del niño para lograr un desarrollo pleno."

En cuanto a este último elemento, esta Primera Sala precisó que, **por causa justificada debe entenderse las diversas razones que imposibilitarían que un deudor alimentario cumpla con su deber de proporcionar alimentos**, tales como: "*el desempleo, padecimiento de alguna enfermedad que merme o imposibilite su capacidad económica, perciba un sueldo menor al designado en la pensión alimenticia, y en general circunstancias ajenas a la voluntad de los deudores alimentarios que disminuyan su capacidad económica.*" Razones que deberán de ser valoradas por los juzgadores a la luz del caso concreto y del interés superior de los menores.

Ahora bien, en atención a todo lo antes expuesto, esta Primera Sala considera que la causal de pérdida de patria potestad contenida en el **artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro, no es inconstitucional**.

Tal y como ha sido expuesto en esta ejecutoria, la patria potestad es una institución destinada a procurar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, por lo que en principio resulta constitucionalmente válido establecer causales para su pérdida, siempre ello sea estrictamente necesario para garantizar el bienestar del niño, su integridad y sano desarrollo. Así, aun y cuando la pérdida de la patria potestad puede tener por efecto la privación del derecho del padre a participar en la formación del niño, ello no obsta para poder decretarla en aquellos casos en los que la conducta de los padres ponga o pueda poner en peligro la integridad o formación del menor.

Asimismo, debe recordarse que conforme el interés superior del niño, existe un mandato de *tutela reforzada* de sus derechos, el cual exige que la institución de alimentos sea verdaderamente garantizada con la finalidad de prevenir y conservar la integridad física y moral de los hijos. Como se ha visto, esto último ha llevado a esta Primera Sala a sostener que para decretar la pérdida de la patria potestad, debe bastar únicamente el incumplimiento de las obligaciones alimentarias sin necesidad de acreditar algún requisito adicional, como que de hecho se comprometa la salud o la seguridad de los menores.[26]

De esta manera, si el artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro establece como causa de pérdida de patria potestad que el padre

[26] Cabe señalar que esta Primera Sala ha afirmado que los intereses de los niños deben protegerse con mayor intensidad, de tal suerte que no es necesario que se genere un daño a los bienes o derechos de los niños para que se vean afectados, sino que basta con que éstos se coloquen en una situación de riesgo. Sirve de sustento a lo anterior, la tesis aislada 1a. CVIII/2014, de rubro: "DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS."

o tutor incumpla con sus obligaciones alimentarias por más de tres meses, sin exigir mayores requisitos para ello que el abandono de los deberes alimentarios, es incuestionable que el mismo resulta acorde a la doctrina de esta Suprema Corte y al principio de interés superior del menor.

No obstante, debe reiterarse que para que sea procedente la pérdida de la patria potestad por incumplimiento de obligaciones alimentarias, **deben concurrir además los siguientes elementos: a) que el monto de la pensión alimenticia esté previamente determinado por convenio entre las partes, o bien, judicialmente; y b) que el incumplimiento de los deberes alimentarios sea "injustificado"**.

Así, si bien el artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro no establece si es necesario que la pensión esté previamente fijada o no, en atención a los precedentes antes mencionados, esta Primera Sala considera que, para estar en condiciones de imponer como condena la pérdida de patria potestad cuando alguno de los padres ha incumplido con sus obligaciones alimentarias, ya sea total o parcialmente y por más de tres meses, **es necesario comprobar que previo al supuesto incumplimiento existía una pensión previamente determinada, ya sea judicial o convencionalmente.**

De igual modo, aunque la fracción analizada no precisa el carácter del incumplimiento de las obligaciones alimentarias –es decir, si debe ser injustificado o no– esta Primera Sala estima que **para poder decretar la pérdida de la patria potestad por abandono de los deberes alimentarios por más de tres meses, dicho incumplimiento debe ser "injustificado"**. En consecuencia, el juzgador deberá ponderar las razones que imposibilitarían que un deudor alimentario cumpla con su deber de proporcionar alimentos, a la luz del caso concreto y del interés superior de los menores.

En síntesis, esta Primera Sala estima que **cualquier interpretación del artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro, para ser acorde a la Constitución y al interés superior del niño, debe tomar en consideración los siguientes elementos**:

a) En primer lugar, que para determinar si es procedente condenar a uno de los padres a la pérdida de la patria potestad por incumplimiento total o parcial de las obligaciones alimentarias por tres meses, es indispensable acreditar que previo al supuesto incumplimiento, existía una pensión previamente fijada, ya sea judicial provisional o definitiva, o bien, convenida por las partes; y

b) En segundo lugar, que el incumplimiento a que hace referencia dicho artículo debe interpretarse como un "incumplimiento injustificado." De tal suerte que sólo ante la ausencia de razones debidamente acreditadas que justifiquen el incumplimiento, podrá decretarse la pérdida de la patria potestad.

II. Análisis del caso concreto.

Como se señaló en los antecedentes de esta resolución, al resolver el juicio de amparo directo civil **********, el Tribunal Colegiado se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro. De manera particular, el órgano colegiado determinó que el precepto no vulneraba el artículo 4o. constitucional, toda vez que se trata de una medida tendiente a proteger y salvaguardar a los menores, respecto de las personas que estando obligadas a preservarles sus derechos alimentarios, incumplan con ese deber en un periodo de más de tres meses.

Lo anterior, aunado a que la falta de influencia que tendrá el demandado en la educación, formación y desarrollo de sus hijos, es una consecuencia lógica de perder la patria potestad. Situación que –señaló– no implica por sí misma la inconstitucionalidad de la ley secundaria, pues al establecer las causales de la pérdida de la patria potestad, el legislador ponderó el interés superior de los menores, considerando que se trata de una conducta que implica mayor riesgo y perjuicio para los infantes.

Al respecto, esta Primera Sala considera que si bien es cierto que el Tribunal Colegiado atendió la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que la pérdida de la patria potestad por incumplimiento de obligaciones alimentarias es una medida constitucional acorde al principio de interés superior del menor, **no consideró los elementos bajo los cuales ésta determinación es procedente**, a saber: **a)** que para poder establecer dicha sanción, es necesario que el monto de la pensión se encuentre previamente fijada por convenio entre las partes o judicialmente; y **b)** que el incumplimiento debe interpretarse como un "incumplimiento injustificado".

En efecto, el Tribunal Colegiado se limitó a analizar la constitucionalidad del artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro, pero *omitió* verificar que en el caso concreto se encontrara debidamente justificada la pérdida de la patria potestad en perjuicio del quejoso. Al no ponderar tales elementos, la interpretación que hace el Tribunal Colegiado de Circuito en su sentencia, se aparta de la doctrina e interpretación constitucional sentadas por esta Primera Sala.

En este punto, no pasa desapercibido para este Tribunal que, la Sala Civil responsable calificó de *inoperantes* los argumentos del quejoso, en los cuales

adujo que el Juez natural dejó de valorar ciertos hechos que acreditarían que el incumplimiento del pago de la pensión alimenticia fue por causa justificada.[27] Lo anterior, bajo el argumento de que tales consideraciones se hicieron depender de *hechos novedosos* que no fueron esgrimidos ante el Juez natural. De igual modo, se advierte que dicha determinación fue confirmada por el Tribunal Colegiado de Circuito.

No obstante, esta Primera Sala recuerda que en asuntos en los que se encuentran involucrados niños, niñas o adolescentes, las autoridades jurisdiccionales tienen el deber de proteger en todo momento su interés superior, ante lo cual debe privilegiarse el análisis integral del asunto y la posibilidad de decidir lo mejor para el niño. En ese sentido, esta Primera Sala reitera que en este tipo de asuntos, debe observarse una suplencia amplia de la queja en favor de los niños, lo cual conlleva, incluso, a suplir los argumentos del progenitor condenado, siempre que ello se traduzca en garantizar el mejor escenario para el menor.

Por lo demás, como se refirió líneas arriba, debe recordarse que para poder decretar una medida tan grave como la privación de la patria potestad, **los órganos jurisdiccionales deben comprobar en forma plena que ha ocurrido un efectivo e injustificado incumplimiento por parte de los padres**; establecer el alcance y gravedad de los incumplimientos imputados y las circunstancias concurrentes para poder atribuir las consecuencias negativas de las acciones y omisiones denunciadas.

En vista de lo anterior y toda vez que la interpretación que hizo el Tribunal Colegiado del artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro no se ajusta a la doctrina de esta Suprema Corte, respecto a los elementos que deben considerarse para decretar la pérdida de la patria potestad por incumplimiento de los deberes alimentarios, esta Primera Sala estima que lo procedente en el presente caso es, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, a fin de que se aboque de nueva cuenta al análisis de legalidad del caso concreto y, partiendo de la interpretación que ha sido fijada aquí del artículo 440, fracción V, del Código Civil del Estado de Querétaro, resuelva lo que conforme a derecho proceda.

---

[27] El recurrente alegó en el recurso de apelación que estaba desempleado y que por tener antecedentes penales y haber sido policía no había logrado conseguir trabajo estable; que algunas veces tenía trabajo en un taxi y que en esa medida hacía sus aportaciones; que la cantidad que recibió de ********** la usó para pagar los servicios de un abogado y deudas adquiridas cuando estuvo recluido; y que no tiene bienes inmuebles ni muebles para garantizar el pago de la pensión alimenticia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, para los efectos precisados en la última parte del considerando quinto de esta ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 191/2005, 1a./J. 13/2007, 1a./J. 14/2007, 1a. LXIV/2013 (10a.), 1a. XLIX/2013 (10a.), 1a. CCV/2011 (9a.), 1a. CVIII/2014 (10a.), 1a. CCCLX/2014 (10a.), 1a. CCCLV/2014 (10a.), 1a. LXXXVIII/2015 (10a.) y 1a./J. 42/2015 (10a.), citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 167, Tomo XXV, abril de 2007, páginas 264 y 221, y Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, páginas 823 y 830, y Libro II, Tomo 1, noviembre de 2011, página 205, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas, del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 538, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, páginas 591 y 598, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1380 y Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 563.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS DENTRO DE LAS RELACIONES PATERNO-FILIALES SURGE DE LA PATRIA POTESTAD. Esta Primera Sala advierte que la obligación ali-

mentaria que tienen los progenitores en relación con sus hijos, surge como consecuencia de la patria potestad, esto es, como resultado de un mandato constitucional expreso que les vincula a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral, siempre en el marco del principio del interés superior del menor y con la característica de que recae en cualquiera de los padres, es decir, es una obligación compartida sin distinción de género. Además, si bien la obligación de alimentos en este supuesto surge y se desarrolla en el marco de la patria potestad, ésta no termina cuando los hijos alcanzan la mayoría de edad, sino que se mantiene mientras éstos finalizan sus estudios y encuentran un trabajo que les permita independizarse económicamente, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos tanto en la ley como en la jurisprudencia de este alto tribunal.

1a./J. 42/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1200/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 230/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 3929/2013. 8 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Amparo directo en revisión 468/2015. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Amparo directo en revisión 2994/2015. 18 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Tesis de jurisprudencia 42/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE LIMITAN A EXPONER LA INDEBIDA APLICACIÓN DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO, SIN APORTAR ARGUMENTOS PARA DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2689/2015. 10 DE FEBRERO DE 2016. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.

III. Competencia

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 83 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como conforme a 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; en virtud de que el recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia civil, lo cual es competencia exclusiva de esta Primera Sala y no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. (sic) Oportunidad

15. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo correspondiente. La sentencia de amparo se notificó por lista a las partes el miércoles quince de abril de dos mil quince, y surtió sus efectos al día hábil siguiente, esto es, el jueves dieciséis de abril del mismo año; por lo que el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo corrió del viernes diecisiete al jueves treinta de abril de dos mil quince, sin contar en dicho cómputo los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de abril del mismo año, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 19, 31, fracción II, de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si el recurso se presentó el veintinueve de abril de este año, resulta notorio que se interpuso de manera oportuna.

IV. Procedencia

16. Por corresponder a una cuestión de estudio preferente, esta Primera Sala se avocará a determinar la procedencia del presente recurso de revisión. De conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del Acuerdo General Plenario 9/2015, se deriva lo siguiente:

17. Por regla general, las sentencias que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo directo son inatacables. Sin embargo, por excepción, pueden ser impugnadas mediante recurso de revisión si el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció –u omitió hacerlo– sobre temas propiamente de constitucionalidad (es decir, sobre la constitucionalidad de una ley federal o de un tratado internacional o sobre la interpretación directa de algún precepto de la Constitución).[8]

18. Además de que en la sentencia recurrida se decidan o se hubieran omitido decidir temas propiamente constitucionales, deberá fijarse un criterio de importancia y trascendencia atendiendo a los puntos primero y segundo del Acuerdo General 9/2015 que señalan que, por regla general, se surten tales requisitos cuando se advierta que la cuestión de constitucionalidad dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional o cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional. Será así: a) cuando no exista jurisprudencia sobre el problema de constitucionalidad hecho valer en la demanda de amparo; b) los agravios planteados sean ineficaces; c) se actualice un supuesto de suplencia de la deficiencia de la queja; o, d) en casos análogos.

19. Finalmente, es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las

[8] Con base en lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 21/2011-PL, fallada el nueve de septiembre de dos mil trece, esta Primera Sala entiende que una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando se exige la tutela del principio de supremacía constitucional para la solución de un caso concreto, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la determinación normativa que para ese supuesto otorga la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo o de alguna Norma Fundamental o de un derecho humano reconocido en un tratado internacional ratificado por México, mediante el despliegue de un método interpretativo.

Salas de esta Suprema Corte. El hecho de que el presidente del Pleno o de la Sala respectiva admita a trámite el mismo, no implica la procedencia definitiva del recurso.[9]

20. A la luz de lo anterior, esta Primera Sala considera que no se planteó en la demanda de amparo la inconstitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de una norma constitucional o de un derecho humano de un tratado internacional del que México sea parte; asimismo, el Tribunal Colegiado que emitió la sentencia de amparo no hizo un estudio normativo que actualice los presupuestos de una cuestión de constitucionalidad y en el recurso de revisión no se cuestionó la constitucionalidad de la Ley de Amparo aplicada, por lo que debe desecharse por improcedente el recurso de revisión.

21. En efecto, esta Primera Sala estima que, en primer lugar, la quejosa no reclamó la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, ni solicitó la interpretación directa de un precepto constitucional o derecho humano contenido en algún tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano.

---

[9] *Cfr. Semanario Judicial de la Federación*, 3a. 14, Octava Época, Tomo II, Primera Parte, julio-diciembre de 1988, página 271, registro digital: 207525, de rubro y texto: "REVISIÓN, IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE. NO ES OBSTÁCULO QUE EL PRESIDENTE DE LA SALA LO HUBIERE ADMITIDO.—Si el presidente de la Sala, prima facie, admite un recurso de revisión pero en el estudio para formular la sentencia se advierte que es improcedente, como la resolución no es definitiva, y sólo obedece a un examen preliminar, la Sala está facultada para declarar la improcedencia de dicho recurso."
Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 1a./J. 101/2010, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, registro digital: 163235, de rubro y texto: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS.—Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo Número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este Alto Tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar el presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el Tribunal Colegiado de Circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización del tal estudio."

En cambio, se limitó a sostener que fue incorrecta la reducción del interés moratorio, que se debió condenar al pago del interés fijado en el documento base de la acción, y si bien mencionó que con tal disminución se vulneró en su perjuicio el artículo 14 constitucional, expuso que dicha violación se actualizó porque la autoridad responsable aplicó inexactamente la ley[10] y valoró incorrectamente las pruebas desahogadas en el procedimiento –de las cuales se desprende que en el pagaré se pactó un "interés convencional del 10% mensual"–; por tanto, la responsable debió atender a lo estipulado por las partes de acuerdo con el principio de legalidad. Dicho argumento se circunscribe a meros aspectos de legalidad que no pueden ser analizados en un recurso de revisión en amparo directo.[11]

22. Tampoco se aprecia en la sentencia de amparo que el Tribunal Colegiado haya realizado un estudio oficioso de alguna cuestión de constitucionalidad pues, si bien es cierto que enunció el artículo 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, también es cierto que lo hizo al aplicar la jurisprudencia «1a./J. 47/2014 (10a.)» de esta Primera Sala, de rubro: "PAGARÉ. SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LA TASA DE INTERESES PACTADA CON BASE EN EL ARTÍCULO 174, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO ES NOTORIAMENTE USURARIA PUEDE, DE OFICIO, REDUCIRLA PRUDENCIALMENTE.". En ese sentido, es criterio reiterado por este Tribunal Constitucional que la aplicación o referencia a un criterio emitido por esta Suprema Corte en el que se establezcan el alcance y sentido de una Norma Constitucional, no se considera una cuestión de constitucionalidad.[12]

---

[10] Específicamente, los artículos 362, 1321, 1324, 1325, 1327, 1328 y 1330 del Código de Comercio y 174 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que obligan a la autoridad a hacer un análisis de las pruebas ofrecidas por las partes.

[11] *Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 56/2007, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 730, registro digital: 172328, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ADUZCAN CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD.—Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, relativos al recurso de revisión en amparo directo, es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia el estudio de cuestiones propiamente constitucionales. Por tanto, si se plantean tanto agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de preceptos de la Constitución, como argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."

[12] *Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 63/2010, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 329, registro digital: 164023, de rubro y texto: "INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN.—En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden detectarse, al menos, dos criterios positivos y cuatro negativos para identificar qué debe entenderse por 'interpretación directa' de un precepto constitucional, a saber: en cuanto a los criterios

23. Finalmente, los agravios hechos valer por la parte tercero interesada tampoco plantean cuestiones de constitucionalidad, sino que se limitan a cuestionar: a) la indebida aplicación del artículo 217 de la Ley de Amparo, exponiendo que no puede aplicarse una jurisprudencia obligatoria cuando ésta violente los derechos humanos del quejoso; b) que la tesis de esta Suprema Corte, citada por el Tribunal Colegiado, no era aplicable al caso por ser perjudicial para el quejoso y porque vulnera el principio de legalidad, que implica que todo título de crédito tiene las características de literalidad, autonomía e incorporación; c) que no se fundó ni motivó por qué debía condenarse al porcentaje fijado, sino que la responsable sólo se basó en una jurisprudencia inaplicable; y, d) que la parte demandada nunca reconoció haber convenido el interés del 10% por ciento mensual, debido a que la ley impide que una administración municipal endeude a la siguiente.

24. Dichas aseveraciones que, en esencia, explican que no se debió aplicar una jurisprudencia de esta Suprema Corte y que se aplicó indebidamente el artículo 217 de la Ley de Amparo, constituyen cuestiones de legalidad, pues no tratan de demostrar la transgresión ni la errónea aplicación de algún precepto constitucional o convencional, sino que únicamente hacen valer condiciones de aplicación. Lo anterior, de conformidad con criterios jurisprudenciales de esta Primera Sala.[13]

---

positivos: 1) la interpretación directa de un precepto constitucional con el objeto de desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, para lo cual puede atenderse a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el auténtico significado de la normativa, y ello se logra al utilizar los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. Esto implica que la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito efectivamente debe fijar o explicar el sentido o alcance del contenido de una disposición constitucional; y, 2) la interpretación directa de normas constitucionales que por sus características especiales y el carácter supremo del órgano que las crea y modifica, además de concurrir las reglas generales de interpretación, pueden tomarse en cuenta otros aspectos de tipo histórico, político, social y económico. En cuanto a los criterios negativos: 1) no se considera interpretación directa si únicamente se hace referencia a un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia en el que se establezca el alcance y sentido de una norma constitucional. En este caso, el Tribunal Colegiado de Circuito no realiza interpretación alguna sino que simplemente refuerza su sentencia con lo dicho por el Alto Tribunal; 2) la sola mención de un precepto constitucional en la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito no constituye una interpretación directa; 3) no puede considerarse que hay interpretación directa si deja de aplicarse o se considera infringida una norma constitucional; y, 4) la petición en abstracto que se le formula a un Tribunal Colegiado de Circuito para que interprete algún precepto constitucional no hace procedente el recurso de revisión si dicha interpretación no se vincula a un acto reclamado."

[13] *Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 103/2011, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 754, registro digital: 161047, de rubro y texto: "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU APLICACIÓN REPRESENTA UNA CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD, AUN CUANDO SE REFIERA A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O A LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.—La apli-

25. En ese tenor, no se cumplen los requisitos para la procedencia del amparo directo en revisión. Cabe destacar que el presente asunto es de naturaleza mercantil, provocando que sea de estricto derecho y que no opere la suplencia de la deficiencia de la queja, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, dado que no se advierte una violación evidente a los derechos humanos del recurrente que lo haya dejado sin posibilidad de defensa.

26. En consecuencia, al no colmarse los requisitos de procedencia del recurso de revisión, se determina que lo procedente es desechar el presente medio de impugnación.

V. Decisión

27. El presente recurso no cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales necesarios para su procedencia y, consecuentemente, lo procedente

---

cación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un caso concreto por las autoridades jurisdiccionales representa una cuestión de mera legalidad, aun cuando el criterio contenido en ella se refiera a temas de inconstitucionalidad de leyes o de interpretación directa de preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la autoridad jurisdiccional correspondiente no hace un nuevo estudio constitucional, sino que se limita a acatar el contenido del artículo 192 de la Ley de Amparo, que la vincula a aplicar el criterio jurisprudencial correspondiente al supuesto que juzga."

Cfr. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 1a. CCCXXVIII/2014 (10a.), Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 593, registro digital: 2007556, de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE LIMITAN A EXPONER LA INDEBIDA APLICACIÓN DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO, SIN APORTAR ARGUMENTOS PARA DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD.—De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, es necesario que exista una cuestión propiamente constitucional para que sea procedente el recurso de revisión en amparo directo. Así, de manera excepcional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las partes están legitimadas para plantear la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la actuación de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de garantías, para lo cual deben cumplirse tres requisitos: i) la emisión de autos o resoluciones concretas de los órganos que conozcan del juicio de amparo; ii) la impugnación de normas de la Ley de Amparo cuya aplicación se actualice efectivamente dentro de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de amparo, y que trasciendan al sentido de la decisión adoptada; y iii) la existencia de un recurso procedente contra el acto de aplicación de las normas de la Ley de Amparo tildadas de inconstitucionales, en el cual pueda analizarse tanto la legalidad de su acto de aplicación, como la regularidad constitucional de esas normas, en su caso. Aunado al cumplimiento de estos requisitos, para que sea procedente el recurso de revisión en amparo directo, es necesario que se formulen argumentos en los que se pretenda demostrar la transgresión de algún precepto de la Ley de Amparo a la Constitución, por lo que si se trata de argumentos en los que se hacen valer condiciones de aplicación o interpretación del precepto, no puede considerarse actualizada la procedencia excepcional del referido recurso de revisión; salvo que dicha interpretación incida o influya de manera directa en el tema de constitucionalidad."

es desechar el recurso de revisión interpuesto por la parte tercero interesada y dejar firme la sentencia recurrida.

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Resuelve:

PRIMERO.—Se desecha por improcedente el recurso de revisión 2689/2015, a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Queda firme la sentencia recurrida.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 402.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE LIMITAN A EXPONER LA INDEBIDA APLICACIÓN DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO, SIN APORTAR ARGUMENTOS PARA DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, es necesario que exista una cuestión propiamente constitucional para que sea procedente el recurso de revisión en am-

paro directo. Así, de manera excepcional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las partes están legitimadas para plantear la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la actuación de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de garantías, para lo cual deben cumplirse tres requisitos: i) la emisión de autos o resoluciones concretas de los órganos que conozcan del juicio de amparo; ii) la impugnación de normas de la Ley de Amparo cuya aplicación se actualice efectivamente dentro de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de amparo, y que trasciendan al sentido de la decisión adoptada; y iii) la existencia de un recurso procedente contra el acto de aplicación de las normas de la Ley de Amparo tildadas de inconstitucionales, en el cual pueda analizarse tanto la legalidad de su acto de aplicación, como la regularidad constitucional de esas normas, en su caso. Aunado al cumplimiento de estos requisitos, para que sea procedente el recurso de revisión en amparo directo, es necesario que se formulen argumentos en los que se pretenda demostrar la transgresión de algún precepto de la Ley de Amparo a la Constitución, por lo que si se trata de argumentos en los que se hacen valer condiciones de aplicación o interpretación del precepto, no puede considerarse actualizada la procedencia excepcional del referido recurso de revisión; salvo que dicha interpretación incida o influya de manera directa en el tema de constitucionalidad.

1a./J. 44/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1885/2014. Premezclados Nazas, S.A. de C.V. 9 de julio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Recurso de inconformidad 791/2014. Luis Juan Vives López y otros. 29 de octubre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 4655/2014. Francisco Javier Rojo Malacara y otra. 6 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Amparo directo en revisión 2613/2015. 18 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo

Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

Amparo directo en revisión 2689/2015. M. del Refugio de los Santos Vázquez. 10 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano.

Tesis de jurisprudencia 44/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. LA OBLIGACIÓN DE ASEGURAR LA PLENA EFICACIA DE ESTE DERECHO RECAE TANTO EN LOS PODERES PÚBLICOS COMO EN LOS PARTICULARES. Esta Primera Sala considera que, en un primer momento, sería posible sostener que corresponde únicamente al Estado asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de todos sus ciudadanos mediante servicios sociales, seguros o pensiones en casos de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y, en general, cualquier otro supuesto previsto en las leyes de la materia por el que una persona se encuentre imposibilitada para acceder a medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad. Sin embargo, esta Primera Sala considera que no es correcto sostener que la satisfacción de este derecho corresponde exclusivamente al Estado en los supuestos anteriormente señalados pues, derivado de su propia naturaleza, es evidente que el mismo permea y se encuentra presente en ciertas relaciones que se entablan entre los particulares, especialmente en lo que se refiere a las obligaciones de alimentos derivadas de las relaciones de familia. Efectivamente, si bien es cierto que la obligación de proporcionar alimentos en el ámbito familiar es de orden público e interés social y, por tanto, el Estado tiene el deber de vigilar que en efecto se preste dicha asistencia, en última instancia corresponde a los particulares, derivado de una relación de familia, dar respuesta a un estado de necesidad en el que se encuentra un determinado sujeto, bajo circunstancias específicas señaladas por la propia ley. En consecuencia, es posible concluir que del derecho fundamental a acceder a un nivel de vida adecuado emanan obligaciones tanto para el Estado en el ámbito del derecho público –régimen de seguridad social– como para los particulares en el ámbito del derecho privado –obligación de alimentos–, derivándose de la interacción y complementación de ambos aspectos la plena eficacia del derecho fundamental en estudio.

1a./J. 40/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1200/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 230/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 2316/2014. 10 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

Amparo directo en revisión 3929/2013. 8 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Amparo directo en revisión 1340/2015. 7 de octubre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Tesis de jurisprudencia 40/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 1340/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 797.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5234/2014. 9 DE MARZO DE 2016. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, Y

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

III. COMPETENCIA

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, y la fracción III, inciso a), del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que el recurso de revisión se interpuso en contra de la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo, donde se alega la subsistencia de un tema de constitucionalidad en un juicio en el que, por su naturaleza civil, corresponde a la materia de especialidad de esta Sala.

IV. OPORTUNIDAD

20. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, pues la sentencia se notificó por lista al quejoso el miércoles ocho de octubre de dos mil catorce; surtió efectos al día hábil siguiente (jueves nueve de octubre de dos mil catorce), por lo que el plazo de diez días que el artículo 86 de la Ley de Amparo concede para interponer el recurso de revisión, corrió del viernes diez al jueves veintitrés del mismo mes y año, con exclusión de los días once, doce, dieciocho y diecinueve de octubre, por ser inhábiles en conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado el veintidós de octubre de dos mil catorce, es evidente que su interposición fue **oportuna**.

V. PROCEDENCIA

21. De conformidad con las reglas establecidas en la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal; el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, la fracción III del artículo 10, así como la fracción III del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que un recurso de revisión interpuesto contra las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los amparos directos sea procedente, es necesario que las mismas decidan sobre la constitucionalidad de normas legales (leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos federales y

locales) o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, o bien que en dichas resoluciones se omita hacer un pronunciamiento al respecto, cuando se hubiera planteado en la demanda.

22. Dicho requisito se cumple en el caso que nos ocupa, pues, como lo sostuvo esta Primera Sala, al resolver el recurso de reclamación **********, en sesión de seis de mayo de dos mil quince, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al conocer del juicio de amparo directo ********** de su índice –y del cual deriva la presente revisión– "*delimitó parte del sentido y alcance normativo que tiene la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. de la Constitución Federal…*",[16] de forma tal que "*como afirma el reclamante en su agravio, en la sentencia recurrida existió una auténtica interpretación constitucional para efectos de la procedencia del amparo directo en revisión, en la vertiente relativa a delimitar el sentido o alcance de un derecho humano, en este caso, el de libertad de trabajo consagrado en el artículo 5o. de la Constitución Federal*."[17]

23. Sin embargo, para la procedencia de un recurso es necesario también que la cuestión de constitucionalidad tenga la potencialidad de llevar a la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Conforme al punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, la importancia y la trascendencia de un asunto dependen de la susceptibilidad de que su resolución implique un pronunciamiento judicial novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

24. Esta Primera Sala de la Suprema Corte, considera que se surte también este segundo requisito de procedencia del recurso de revisión que nos ocupa, ya que al resolver el presente caso, este Alto Tribunal deberá dilucidar si las cláusulas de exclusividad en los contratos de prestación de servicios profesionales están constitucionalmente vedadas por implicar un menoscabo, pérdida o sacrificio de la libertad de trabajo protegida por el artículo 5o. de la Constitución, problemática jurídica que no ha sido examinado por este Alto Tribunal y respecto de la cual, se considera necesario pronunciarse. Además, al analizar dicha cuestión, esta Primera Sala de la Suprema Corte podrá abonar en el desarrollo jurisprudencial de los tópicos de la libre autonomía de la voluntad, la libertad de trabajo y la vigencia de los derechos humanos en las relaciones jurídicas entre particulares.

---

[16] Foja 27 de la sentencia dictada en el recurso de reclamación **********.
[17] *Ibid*. Foja 30.

25. En consecuencia, el recurso de revisión es procedente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

26. A fin de resolver el presente asunto, es necesario conocer los planteamientos expresados en la demanda de amparo, la sentencia del Tribunal Colegiado y los agravios formulados en revisión, elementos que enseguida se relacionan.

27. **Demanda de amparo**. En sus conceptos de violación, el quejoso expresó los argumentos que enseguida se sintetizan:

27.1. En su **primer concepto de violación**, el quejoso sostuvo que la Sala responsable estudió indebidamente su primer agravio de apelación, en el cual adujo que se obligó a prestar sus servicios de forma exclusiva a la actora siempre y cuando celebraran un contrato individual de trabajo por cada interpretación o ejecución artística que aquélla le requiriera.

27.2. Al respecto, precisó que, en lugar de estudiar dicho agravio, la autoridad responsable se limitó a afirmar que de la confesión del propio demandado se desprendía "lo contrario", sin exponer motivos o razonamientos para llegar a dicha conclusión.

27.3. Adujo que la obligación de acudir a "llamados" y de prestar servicios de forma exclusiva a ********** requería, como elemento *sine qua non*, la celebración de un contrato individual de trabajo con aquélla.

27.4. En el mismo tenor, el demandado sostuvo que la Sala responsable dejó de estudiar lo dispuesto en las cláusulas primera, segunda, quinta y séptima, inciso b), del contrato base de la acción, de cuya lectura conjunta se desprende –a su juicio– que la empresa ********** y el ********** se comprometían a celebrar un contrato individual de trabajo cada vez que el segundo participara en una producción artística o tuviera un "llamado", ya que el contrato base de la acción servía únicamente como "marco" de las obligaciones contractuales futuras. Una interpretación distinta –dijo– sería violatoria de lo dispuesto por los artículos 34 y 120 de la Ley Federal del Derecho de Autor, mismo que prohíbe la transmisión global de derechos sobre obras futuras, cuando no están identificadas y precisadas sus características.

27.5. El quejoso sostuvo, además, que el nombre propio, la voz y la imagen de una persona son derechos de su propia personalidad, de forma que

se vuelven intransferibles, imprescriptibles e inalienables. Por ello –dijo– es inexacta la determinación relativa a que los mismos hayan sido, en el caso concreto, otorgados de forma exclusiva a un tercero. Señaló que por disposición constitucional, el nombre propio, la voz y la imagen de una persona no son susceptibles de ser restringidos o suspendidos.

27.6. Con fundamento en lo anterior, el quejoso sostuvo que la Sala Civil responsable confundió la autorización de uso de su imagen con la trasmisión de derechos en términos de los artículos 120 y 121 de la Ley Federal del Derecho de Autor y que no comprende la transmisión de los rasgos físicos o fisiológicos de una persona, sino del material sujeto a ser explotado.

27.7. En el **segundo concepto de violación**, el quejoso afirmó que la responsable no tomó en cuenta los argumentos que ofreció en su segundo agravio de apelación, limitándose a resolver que el contrato base de la acción no era contrario a su libertad de trabajo, al permitir la Ley Federal del Derecho de Autor la transmisión de los derechos sobre las interpretaciones artísticas.

27.8. Asimismo, argumentó que la responsable omitió pronunciarse sobre el hecho de que la cláusula de exclusividad implicaría la sujeción laboral del quejoso con la actora por un lapso superior a un año, lo que significaría un pacto contrario al párrafo séptimo del artículo 5o. constitucional. Lo anterior –dijo– con independencia de que el contrato base de la acción sea de naturaleza civil, ya que tiene efectos sobre el ámbito laboral.

27.9. En ese tenor, afirmó que, al ser la cláusula octava del contrato base de la acción contraria a su libertad de trabajo, aquélla era nula en términos de los artículos 8o., 1827 y 1828 del Código Civil Federal.

27.10. Igualmente, el quejoso sostuvo que la Sala interpretó erróneamente los artículos 120 y 121 de la Ley Federal del Derecho de Autor, ya que una cosa es la transmisión exclusiva de las interpretaciones realizadas en cierto número de programas de la producción ********** y otra la prohibición de trabajar con cualquier persona más que con **********. Lo anterior –dijo– hacía que el fallo impugnado fuera violatorio del artículo 5 constitucional, por mermar o limitar su libertad de trabajo.

27.11. Reiteró que la exclusividad que otorgó a ********** fue sobre las interpretaciones hechas en sus producciones, sin que ello implique que dicha sociedad mercantil es dueña de su persona o de su libertad de trabajo.

27.12. En el mismo sentido, argumentó que la obligación de tener que notificar a ********** de todas las ofertas de empleo para que éste haga uso de su derecho de preferencia, implica un menoscabo en su libertad para dedicarse a la profesión que más le acomode.

27.13. Finalmente, dentro del mismo concepto de violación, el quejoso hizo referencia al juicio de amparo indirecto ********** resuelto por el Juez Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, así como al recurso de revisión ********** resuelto por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. El quejoso sostuvo que en dichas sentencias, se declararon inconstitucionales las providencias precautorias dictadas por el Juez de primera instancia por ser violatorias de su libertad de trabajo. Refirió que las mismas violaciones constitucionales se acreditan en el juicio de amparo promovido en contra de la sentencia definitiva de segunda instancia que resolvió el fondo del asunto.

27.14. En el **tercer concepto de violación**, el quejoso sostuvo que la Sala no estudió adecuadamente el tercer agravio en el cual argumentó que la parte actora en el juicio de origen debió notificarle del supuesto incumplimiento antes de exigirle el cumplimiento forzoso por la vía judicial, de conformidad con la cláusula "décima quinta" (sic) del contrato.

27.15. Sostuvo que fue incorrecto que la Sala sostuviera que lo dispuesto en dicha cláusula era aplicable únicamente para el caso de que fuera exigida judicialmente la terminación anticipada del contrato, puesto que dicha interpretación es parcial y en perjuicio del quejoso.

27.16. La notificación del supuesto incumplimiento y el plazo de cinco días para subsanar la falta –dijo– son requisitos de procedibilidad tanto de la acción de rescisión como de la acción de cumplimiento forzoso, de forma que era irrelevante cuál de las dos hubiere intentado la actora.

27.17. Manifestó que el objetivo de la cláusula mencionada era evitar que cualquier incumplimiento fuera suficiente para motivar una acción judicial, pues solamente aquel incumplimiento que fuera desatendido aún después de concedido el plazo de cinco días merecería llegar al conocimiento de la judicatura.

27.18. En el **cuarto concepto de violación**, el quejoso sostuvo que la responsable no advirtió que el Juez Civil que conoció de la demanda era incom-

petente por razón de materia, ya que no podía éste determinar si en el caso existió o no una violación a los derechos de propiedad intelectual de la parte actora.

27.19. Finalmente, en el **quinto concepto de violación**, el ********** quejoso sostuvo que la pena convencional establecida en el contrato es nula, ya que el artículo 1843 del Código Civil para el Distrito Federal, dispone que ésta no puede ser superior ni en valor ni en cuantía al importe de la obligación principal. Precisó que por obligación principal debe entenderse el monto de una sola mensualidad, es decir, $********** (**********).

27.20. En dicho concepto argumentó, además, que el hecho de que pudiera "continuar incumpliendo el contrato" como lo sostuvo la Sala Civil responsable, no conlleva que debiera condenársele a pagar una pena convencional ilegal.

28. **Sentencia recurrida**. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto negó el amparo solicitado en razón de las siguientes consideraciones:

28.1. En primer lugar, el Tribunal Colegiado calificó el primer concepto de violación como **fundado pero inoperante**. Dijo que, como lo argumentó el quejoso, la Sala responsable no estudió adecuadamente el agravio tendiente a demostrar que las obligaciones cuyo incumplimiento se demandaron requerían de la celebración de un contrato individual de trabajo para ser consideradas exigibles. No obstante, el Colegiado sostuvo que carecía de sustento el fondo de lo planteado en la apelación, ya que para la procedencia de la acción no era indispensable que ********** exhibiera con su demanda un contrato individual de trabajo, pues dicha sociedad mercantil no demandó por el incumplimiento de la obligación de acudir a una ejecución o interpretación artística determinada en un contrato de tal carácter, sino por el incumplimiento de la cláusula de exclusividad.

28.2. El colegiado precisó que el juicio de origen fue seguido en contra del quejoso por el incumplimiento de las cláusulas séptima, inciso c), octava y décima del contrato celebrado el uno de marzo de dos mil doce; es decir, por no acudir al "llamado" que la ********** hizo al ********** el día diecinueve de octubre de dos mil doce en los términos del contrato base de la acción, y por incumplir con la cláusula de exclusividad establecida en el mismo al celebrar un contrato con una tercera persona para una producción artística, sin el consentimiento de **********.

28.3. A fin de sustentar la determinación anterior, el tribunal federal transcribió las cláusulas aludidas del contrato, las interpretó a la luz de los artículos 1851 a 1857 del Código Civil para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), y determinó que de su lectura se desprendía que ********** y el quejoso convinieron en que éste se obligó a asistir a los "llamados" en la fecha, hora, lugar y términos que lo solicitara ********** y que a partir del "llamado" las partes celebrarían un contrato individual de trabajo.

28.4. El colegiado sostuvo que resultaba imposible que ********** exhibiera un contrato laboral, ya que éste no pudo ser celebrado en virtud de que el ********** demandado no acudió al "llamado" que le fue hecho el diecinueve de octubre de dos mil doce para la producción del programa ********** –según consta en la fe de hechos notarial de la misma fecha y que obra en el expediente de origen–.

28.5. El Colegiado reiteró que el "llamado", en los términos del contrato, era presupuesto necesario para la celebración posterior e inmediata del contrato individual respectivo. Al acreditarse en autos la existencia de un "llamado" para la grabación del programa ********** –continuó–, era correcto suponer que la ********** tenía la intención de convenir con el demandado una relación laboral, de forma que si éste no acudió al lugar del "llamado" en la fecha y hora convenidos, no pudo llevarse a cabo la celebración de un contrato individual de trabajo.

28.6. Respecto al **segundo concepto de violación**, el Tribunal Colegiado sostuvo que era incorrecto que la Sala Civil responsable hubiera dejado de estudiar el segundo agravio de apelación y que para ello bastaba leer la parte relativa del fallo reclamado.

28.7. Además, sostuvo que fueron correctas las consideraciones de la Sala para concluir que el contrato base de la acción no es violatorio de la libertad constitucional de trabajo.

28.8. Para sustentar lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito hizo referencia a la contradicción de tesis **********, resuelta por este Alto Tribunal el veintisiete de agosto de dos mil siete y de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 132/2007 (9a.), de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO LA TRANSGREDE EL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN I, INCISO A), ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER COMO REQUISITO PARA LA ELABORACIÓN DE DICTÁMENES FINANCIEROS QUE LOS CONTADORES PÚBLICOS OBTENGAN LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE POR PARTE

DE ASOCIACIONES O COLEGIOS DE PROFESIONISTAS.".[18] Asimismo, hizo referencia a la jurisprudencia P./J. 28/99 (9a.), de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."[19]

---

[18] P. /J. 132/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 10. De texto: "De la interpretación armónica, histórica y conceptual de la garantía de libertad de trabajo prevista en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se arriba a la conclusión de que el derecho público subjetivo que consagra no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que requiere que la actividad que emprenda el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley. Así, su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos, por determinación judicial, cuando se lesionen derechos de terceros, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que determine la normatividad aplicable; en congruencia con ello, el segundo párrafo de dicho numeral, dispone que la Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban cumplirse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. La adición a este párrafo obedeció a la imposibilidad de prever en el texto constitucional, el sinnúmero de circunstancias que deben valorarse en cada caso y en cada época para el ejercicio de las profesiones. Ahora bien, debido a que la obtención del título no era suficiente para regular la ética y responsabilidad del ejercicio en el desempeño profesional, se expidió la Ley Reglamentaria del artículo en cuestión, la que previó la creación de colegios de profesionistas con la finalidad de estimular el orden moral entre sus integrantes y para servir al Estado, ello explica que para la constitución de dichas agrupaciones se exija la satisfacción de requisitos homogéneos, objetivos y eficaces, establecidos por la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública quien tiene a su cargo la obligación de vigilar el ejercicio profesional y participar en la instrumentación de medidas que tiendan a elevar la calidad de los servicios profesionales. Por ello, si bien los colegios no actúan como órganos de gobierno, ejercen la atribución que les confiere el artículo 52, fracción I, inciso a), último párrafo del Código Fiscal de la Federación, conforme a los lineamientos que para ese efecto establece la Secretaría mencionada. Consecuentemente, si los colegios de profesionistas, al constituirse y registrarse como tales, adquieren ciertas funciones de interés público, resulta evidente que tratándose de la elaboración de dictámenes financieros que gozan de la presunción de certeza de los hechos asentados en ellos respecto de la situación fiscal de los contribuyentes, los contadores públicos actúan como auxiliares de la administración pública y por ello se requiere que éstos acrediten el nivel y grado de especialización necesarios para ello, pues el objetivo del legislador es obtener certeza en la información bajo el principio de igualdad de oportunidades atendiendo a los conocimientos, idoneidad, probidad y competencia, lo que pone de manifiesto que no se transgrede la garantía de libertad de trabajo porque se deje en manos de una entidad privada como lo es el colegio o asociación de contadores públicos, la obtención del requisito de la certificación, en virtud de que independientemente de que éstos se encuentran regulados en ley, no se crea un estado de inseguridad e incertidumbre respecto de la posibilidad de realizar una actividad determinada, sino que se trata de condiciones normadas que no dan margen a la discrecionalidad de un particular."

[19] P./J. 28/99, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 260. De texto: "La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra

28.9. De dicha resolución y de los criterios jurisprudenciales, el Tribunal Colegiado desprendió que la libertad de trabajo no es absoluta puesto que la Constitución también protege los derechos de terceros.

28.10. Respecto al caso concreto, el Colegiado destacó que de los hechos probados en el juicio de origen se desprendía que el uno de febrero de dos mil doce, el quejoso dirigió una carta a **********, ofreciéndole sus servicios de actuación e interpretación artística, así como su disposición para prestar servicios profesionales a dicha sociedad mercantil, de manera exclusiva, a cambio de una contraprestación ahí mismo propuesta. Precisó, además, que derivado de dicha oferta, el uno de marzo del mismo año ********** celebró con ********** el contrato materia del litigio.

28.11. De lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que el quejoso ofreció libremente sus servicios a ********** con la intención principal de obtener, como beneficio, una mayor proyección y desarrollo artístico que elevaran su prestigio y aumentaran su valor como ********** en la estima del público, razón por la cual ********** se comprometió a realizar una importante inversión en las producciones en que llegara a participar aquél. Además –continuó– ********** se obligó a pagar al artista una contraprestación, fijada por éste, de $********** (**********) mensuales, por el tiempo que durara la relación contractual, a cambio de la exclusividad en la prestación de los servicios que ********** requiriera para llevar a cabo sus producciones, así como por darle derecho de preferencia sobre las propuestas que los terceros le hicieran al **********. Señaló también que dicha contraprestación aumentó a $********** (**********) mensuales en los términos del primer convenio modificatorio de contrato antes referido.

28.12. El Colegiado negó que la contratación del quejoso fuera realizada de forma contraria a su libertad de trabajo. En primer lugar –sostuvo– porque los términos contractuales no impedían al quejoso trabajar como artista con terceros o "*dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomoden,*

---

vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."

siendo lícitos", ya que lo que las partes acordaron fue consecuencia de la oferta libre del artista y estuvo sujeta a la obtención de una contraprestación económica.

28.13. El colegiado reiteró que el quejoso fue quien ofreció a ********** los términos de su contratación "exclusiva", incluso precisando el valor de la contraprestación que le sería debida.

28.14. En todo caso –Continuó el Colegiado– la cláusula de exclusividad y el derecho de preferencia establecido en favor de la persona moral tercero interesada fueron consecuencia del libre acuerdo de voluntades y dependen de un hecho futuro e incierto como lo es el sentido y contenido de la respuesta que ********** pudiera dar al aviso del quejoso sobre una oferta de trabajo. De los hechos probados en el juicio de origen –dijo el Colegiado– no consta que el quejoso hubiera dado noticia a ********** de su contratación con ********** y que aquélla le hubiera obstaculizado o impedido el ejercicio de su libertad para aceptar una mejor oferta de trabajo. De ahí que, a juicio del tribunal, el quejoso haya partido de una premisa inexistente para sustentar la pretendida inconstitucionalidad del contrato base de la acción, consistente en dar por sentado que ********** le hubiera negado contratarse con **********.

28.15. El Tribunal Federal sostuvo que, para determinar si efectivamente lo acordado en el contrato era violatorio de la libertad de trabajo del quejoso, era necesario que éste notificara a ********** sobre la propuesta que en su momento le hizo ********** y que ********** le hubiera negado o impedido dicha contratación.

28.16. Por otra parte, el Tribunal Colegiado sostuvo que lo resuelto en el recurso de revisión ********** el quince de enero de dos mil catorce no se oponía a la anterior determinación, ya que en aquel asunto únicamente se dilucidó si era procedente conceder o negar la suspensión definitiva contra las medidas de aseguramiento decretadas por el Juez responsable, sin que dicho tribunal se hubiere pronunciado sobre la inconstitucionalidad del contrato.

28.17. El tribunal calificó de **infundado** el **tercer concepto de violación**, por considerar que la responsable motivó fundadamente su determinación respecto a los requisitos de procedibilidad de la acción de cumplimiento forzoso a la luz de lo acordado por las partes en el contrato en litigio.

28.18. Lo anterior –dijo– porque, como lo determinó la responsable, el plazo contractual de cinco días para subsanar el incumplimiento de las obligaciones de una de las partes fue acordado únicamente para el supuesto de que

una de ellas deseara dar por terminado de forma anticipada el contrato sin necesidad de declaración judicial. En ese sentido, el Colegiado sostuvo que lo argumentado por el quejoso era incorrecto, ya que dejaba de advertir que la cláusula décima quinta (sic) se refería únicamente a la posibilidad de que cualquiera de las partes, de forma unilateral y sin requerir declaración judicial, diera por terminado el contrato.

28.19. Por otra parte, el Tribunal Colegiado desestimó por **inoperante** el **cuarto concepto de violación del quejoso**, por considerar que éste no impugnó todas las consideraciones con las cuales la responsable sustentó su decisión respecto a la competencia del Juez Civil y la necesidad de agotar procedimiento administrativo previo.

28.20. Independientemente de lo anterior, el tribunal sostuvo que era inexacto que la parte actora hubiere iniciado su acción por considerar violados sus derechos de propiedad intelectual, pues la causa inmediata del reclamo fue que **********, no acudió al llamado que le hizo el diecinueve de octubre de dos mil doce y se contrató con un tercero sin dar aviso previo a la **********.

28.21. El Tribunal Federal calificó de inoperante el **último agravio** del quejoso, tendente a demostrar la ilegalidad de la pena convencional, pues la argumentación relativa era inoportuna, ya que en la contestación de la demanda de origen el quejoso no emitió cuestionamiento respecto a la pena convencional reclamada, ni opuso defensa o excepción alguna en su contra y menos aún reclamó en la vía reconvencional la nulidad de la cláusula que la contiene.

28.22. Independientemente de lo anterior, el Colegiado sostuvo que el fallo reclamado estuvo debidamente fundado y motivado, en lo relativo a la pena convencional, ya que la Sala sostuvo adecuadamente que, el incumplimiento total es sancionado con una pena convencional y que su cuantificación debe calcularse de acuerdo a la totalidad de las contraprestaciones pactadas y no sólo con base en una mensualidad, conforme lo dispone el artículo 1796 del Código Civil local. Al margen de ello, el Colegiado sostuvo que, si la esencia misma del contrato en litigio es la exclusividad de los servicios que el quejoso se obligó a prestar a ********** por tres años a cambio de una contraprestación total, es válido concluir que el monto de la obligación principal no es el monto equivalente a una mensualidad, sino del equivalente a treinta y seis meses de pago.

29. **Agravios**. Por su parte el recurrente, en vía de agravios, alega lo siguiente:

29.1. En su **único agravio**, el quejoso recurrente afirma que la sentencia de amparo es violatoria de los artículos 74 de la Ley de Amparo y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en relación con el artículo 5o. constitucional, ya que el Tribunal Colegiado interpretó indebidamente las cláusulas del contrato base de la acción.

29.2. Para fundamentar lo anterior, el recurrente sostiene que, si bien efectivamente suscribió una carta ofreciendo servicios artísticos a **********, lo cierto es que lo hizo al amparo de las leyes civiles y de la Ley Federal del Derecho de Autor, de forma que las cláusulas contrarias a dicha legislación no podían ser consideradas intencionalmente suscritas.

29.3. El quejoso recurrente señala que, de la legislación civil, así como de la Ley Federal del Derecho de Autor, se desprenden tres máximas innegables: **(i)** los únicos derechos que podrían ser transmitidos por él a ********** son aquellos protegidos por la Ley Federal del Derecho de Autor; **(ii)** sus derechos personalísimos de imagen, voz y nombre propio no formaron parte en momento alguno del acervo transferible a **********; y **(iii)** para que ********** estuviera en posibilidad de explotar una interpretación artística del quejoso, era necesaria la existencia de un contrato en el cual se identificaran de forma expresa a indubitable los detalles de los servicios correspondientes.

29.4. En relación con lo anterior, el recurrente afirma que la carta suscrita por sí para prestar servicios artísticos a **********, no puede tener el alcance de privarle de su libertad de trabajo, como lo pretende interpretar el tribunal a quo.

29.5. Además, el quejoso refiere que es falso lo determinado por el Tribunal Colegiado, respecto a que el contrato materia de litigio no le impide dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode. Al respecto, precisa que de la lectura del propio contrato se desprende que estuvo impedido para trabajar con un tercero durante la vigencia del contrato. Dicha prohibición –dice– es expresa.

29.6. En relación con lo anterior, el recurrente afirma que es inexacta la interpretación que el Tribunal Colegiado hizo de la cláusula décimo cuarta del contrato, ya que el derecho de preferencia a que ésta alude, se refiere de forma directa a la prórroga del propio contrato y no así a las obligaciones contenidas en las diversas cláusulas octava y décima.

29.7. Por otra parte, el quejoso combate la determinación del Tribunal Colegiado, consistente en afirmar que para analizar la constitucionalidad del con-

trato base de la acción suscrito entre éste y **********, era necesario que la segunda impidiera al artista celebrar un contrato de prestación de servicios con un tercero, previo aviso de la oferta. El quejoso dice que el Colegiado perdió de vista que el sólo hecho de tener que buscar la autorización de un tercero es *per se* una limitante a su libertad de trabajo.

29.8. Además, el quejoso señala que el hecho de que no existiera un aviso a **********, sobre su contratación con **********, ni aquélla le hubiera negado prestarle servicios, ello no torna las cláusulas de exclusividad del contrato en constitucionales.

29.9. Independientemente de lo anterior, el quejoso recurrente afirma que el contrato, en su literalidad, ni siquiera prevé la posibilidad de que **********, autorice su contratación por parte de un tercero, sino que solamente lo prohíbe de forma expresa.

29.10. El quejoso recurrente insiste en que la pretensión de **********, es tener el derecho, a la luz del contrato basal, de decidir con quién puede y con quién no puede trabajar el quejoso. Afirma que ello no puede pasar por encima de su derecho humano al trabajo. Señala que lo que transfirió a **********, fueron los derechos sobre las interpretaciones que realizó en sus producciones, sin que ello implique que la sociedad mercantil sea la propietaria de su persona y su libertad de trabajo.

29.11. En relación con todo lo anterior, el recurrente señala que tiene el derecho humano de trabajar y ejercer su profesión de la manera que desee, sin que alguien pueda privarle de tales prerrogativas, ni siquiera de forma temporal, a través de un contrato. Lo anterior –dice– en atención a lo dispuesto en los artículos 1o. y 5o. constitucionales.

29.12. El quejoso recurrente solicita a este Alto Tribunal proteger su libertad de trabajo y no obligarle a la rescisión de una relación laboral que le permite subsistir económicamente y explotar su carrera profesional.

29.13. Por otra parte, señala que es aplicable al caso lo resuelto en el amparo promovido en contra de las medidas cautelares decretadas por la Juez Civil de primera instancia. Ello pues en aquel caso se resolvió concederle el amparo por considerar que las medidas cautelares eran violatorias de su libertad de trabajo y que en el caso lo que pretende es violarse dicha libertad de forma definitiva.

29.14. El quejoso señala, además, que los artículos 1832 y 1851 a 1857 del Código Civil, en la interpretación que el Tribunal Colegiado les dio, son viola-

torios de la libertad de trabajo consagrada en la Constitución. Dicha inconstitucionalidad –dice– deriva de la interpretación que el órgano jurisdiccional les dio, la forma en que se dictó el fallo recurrido y la forma en que se determinó que debía ejecutarse el contrato base de la acción.

30. **Problemática a resolver**. Del relato de antecedentes y de la síntesis hecha con anterioridad, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte la necesidad de atender en la presente revisión a una problemática constitucional específica, misma que versa sobre la posible violación de derechos que puede implicar la suscripción de una cláusula de exclusividad dentro de un contrato de prestación de servicios profesionales.

31. Desde la demanda de amparo presentada por **********, en contra de la sentencia de dieciocho de febrero de dos mil catorce, dictada por la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, éste adujo la inconstitucionalidad de la **cláusula octava del contrato marco que celebró con ********** el uno de marzo de dos mil doce**. Mediante dicha disposición contractual, el artista se obligó a prestar de forma exclusiva sus servicios de actuación e interpretación artística a **********, comprometiéndose en consecuencia, a no prestar sus servicios o contratarse con un tercero sin la autorización expresa de la **********, quien, a su vez, gozaría de un derecho de preferencia en su contratación futura.

32. En particular, el quejoso argumentó que la obligación de prestar sus servicios artísticos de forma exclusiva a **********, suponía una violación a su libertad del trabajo y que su nombre propio, voz e imagen no son derechos susceptibles de ser restringidos o suspendidos, o cuya titularidad pueda ser legalmente transferida en virtud de un contrato celebrado entre particulares.

33. Dichos argumentos fueron atendidos por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano que sometió la cláusula de exclusividad a escrutinio constitucional **bajo una determinada interpretación del artículo 5o. de la Constitución Federal**. Dicho tribunal determinó que la cláusula específica del contrato no resulta violatoria de la libertad constitucional de trabajo, ya que el quejoso ofreció voluntariamente sus servicios de actuación e interpretación artística, así como su disposición exclusiva para prestar servicios a la persona moral contratante. Lo anterior a cambio de una contraprestación económica.

34. En su escrito de agravios, el recurrente insiste en que la cláusula de exclusividad es violatoria de garantías, al limitar el ejercicio de su libertad de trabajo y privarle de sus derechos personalísimos de imagen, voz y nombre propio.

35. Como se desprende de lo anterior, desde su demanda de amparo el quejoso planteó la inconstitucionalidad de una disposición contractual específica y no de una norma general. No obstante, lo cierto es que a través de su argumentación, el quejoso logró advertir al Tribunal Colegiado a quo sobre la existencia de una problemática constitucional, subyacente al litigio en cuestión, consistente en la posible violación de la libertad de trabajo que puede actualizarse mediante la suscripción de una cláusula de exclusividad en los contratos de prestación de servicios profesionales. Dicha problemática subsiste en el recurso de revisión que nos ocupa.

36. A fin de abordar efectiva e integralmente la problemática constitucional apuntada, esta Primera Sala de la Suprema Corte estima que, en primer lugar, deben responderse las siguientes interrogantes:

• ¿Cuál es el ejercicio metodológico a través del cual esta Primera Sala de la Suprema Corte debe analizar la problemática constitucional del caso que nos ocupa?

• En el ámbito de las relaciones jurídicas de naturaleza civil suscritas entre particulares, ¿existe un límite impuesto al principio de autonomía de la voluntad?

• ¿Son las cláusulas de exclusividad contenidas en los contratos de prestación de servicios profesionales violatorias del derecho humano a la libertad de trabajo?

• En el caso concreto, ¿es la cláusula de exclusividad suscrita por el quejoso una disposición libre y constitucionalmente válida de su derecho humano a la libertad de trabajo?

Primera cuestión: ¿Cuál es el ejercicio metodológico a través del cual esta Primera Sala de la Suprema Corte debe analizar la problemática constitucional del caso que nos ocupa?

37. El caso que nos ocupa versa sobre la posible violación del derecho humano de libertad de trabajo, de forma tal que resulta natural, en primer lugar, analizar su contenido y configuración constitucional.

38. El derecho humano a la libertad de trabajo se encuentra previsto en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece, textualmente, lo siguiente:

"**Artículo 5o**. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

39. Del artículo anterior se desprende, en primer lugar, el derecho de toda persona para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que mejor le acomode, siendo ésta lícita y siempre que se atienda la regulación correspondiente. Sin embargo, del propio texto constitucional, se desprende también la proscripción de prestar trabajos forzados –sin justa retribución o consentimiento–, así como la prohibición de celebrar pactos o contratos en los cuales una persona renuncia temporal o permanentemente a ejercer una determinación (sic) profesión, industria o comercio. Dichos elementos o dimensiones de protección constitucional –previstos en el artículo 5o. de la Constitución Federal– integran genéricamente el derecho humano de libertad de trabajo.

40. Cabe señalar que en Épocas anteriores del *Semanario Judicial de la Federación*, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no reconocía la proscripción de trabajos forzados como un elemento integrante de la libertad de trabajo.[20] Sin embargo, dicha interpretación constitucional pudo resultar del hecho de, que hasta la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta y uno de diciembre de 1974, la proscripción de trabajos forzados estaba normada en un dispositivo constitucional distinto de aquél que establecía la libertad de dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 y hasta 1974, el artículo 4o. establecía el derecho en favor de toda persona de elegir una profesión, industria, trabajo o comercio lícito, mientras que la prohibición de obligar a una persona a prestar trabajos sin justa retribución y consentimiento estaba normada en el diverso artículo 5o. de la propia la Norma Fundamental.

41. A pesar de ello y dada la íntima relación e interdependencia que existe entre dichas expresiones constitucionales, así como a la luz de su integración en una sola disposición constitucional, esta Primera Sala estima adecuado hablar en términos de un mismo derecho humano con dimensiones diferenciadas. Esta interpretación integradora del derecho humano a la libertad de trabajo encuentra sustento en los criterios jurisprudenciales sustentados por el Pleno y las Salas de este Tribunal Constitucional.

42. En relación con la dimensión del derecho humano de libertad de trabajo referida al libre ejercicio de cualquier profesión o trabajo o de cual-

[20] Al efecto, Cfr. P. (5a.) *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, página 1353; P. (5a.) *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, página 1247; 2a. (6a.) *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LII, Tercera Parte, página 108; P. (6a.) *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LIV, Primera Parte, página 139; P. (7a.) *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 19, Primera Parte, página 34; P. (7a.) *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 40, Primera Parte, página 40.

quier actividad en cualquier industria o comercio, tanto el Tribunal Pleno como las Salas de esta Suprema Corte se han pronunciado en reiteradas ocasiones, en el sentido de que aquélla no es "*absoluta, irrestricta e ilimitada*", sino que, por el contrario, su ejercicio se encuentra condicionado a la satisfacción de los siguientes requisitos: "*a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.*"[21] Por otra parte, respecto a la prohibición de prestar servicios de forma gratuita y sin consentimiento, tanto la Primera como la Segunda Salas de la Suprema Corte han estudiado algunas obligaciones impuestas por la legislación secundaria a determinados sujetos, a fin de verificar si éstas constituyen o no una violación a la libertad de trabajo.[22] El análisis de estas cuestio-

[21] Cfr. P./J. 28/99, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 260. De rubro y texto siguientes: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."; P./J. 33/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 11 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 20015 a la 10:30 horas», de rubro: "SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE TRABAJO."; 1a. XXXVI/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 466, de rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN XI, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO."; 2a. II/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, página 1597 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de enero de 2014 a las 13:21 horas», de rubro: "TRABAJADORES ACADÉMICOS. EL ARTÍCULO 353-L, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO NO VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO."

[22] 2a. VIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 846, de rubro: "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 113 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL NUMERAL 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; 2a./J. 79/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de

nes ha sido efectuado a partir de una caracterización de la libertad de trabajo como un derecho integral o multifacético, en los términos expuestos en la presente resolución.

43. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el **derecho humano de libertad de trabajo**, el cual se expresa en distintas dimensiones a través de prerrogativas específicas en favor del individuo y que van más allá de la libertad constitucional de dedicarse profesional y comercialmente a cualquier profesión, mercado, industria o trabajo, conforme a las normas legales establecidas para tal efecto y siempre que el ejercicio de dichas actividades no comprenda la comisión de hechos ilícitos. Conforme a lo expuesto, este derecho humano contempla también los derechos a recibir una retribución justa por el ejercicio de todo tipo de actividades profesionales y comerciales; a contratarse libremente y sin coacción alguna; y, finalmente, a no comprometer contractualmente, de forma temporal o permanente, dichas libertades.

44. Antes de proseguir, es preciso señalar que los últimos dos párrafos del artículo 5o. constitucional, se refieren a la libertad de trabajo de aquellas personas que suscriben contratos de índole laboral y que, dadas sus condiciones sociales y económicas, son objeto de especial protección por parte del orden constitucional. Dichas expresiones de la libertad de trabajo, íntimamente vinculadas con el diverso artículo 123 constitucional, forman una dimensión diferenciada en virtud de los sujetos a quienes se refiere, lo cual les hace merecedoras de especial consideración y aproximación constitucional.

45. Ahora bien, resulta preciso señalar que la libertad de trabajo –como el resto de los derechos humanos consagrados en las normas constitucionales y convencionales que integran el orden jurídico mexicano– no se confi-

---

2015, página 733 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de junio de 2015 a las 9:30 horas», de título y subtítulo: "ALMACENAMIENTO Y CUSTODIA GRATUITA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA QUE LOS PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD DE TRABAJO."; 1a. XLIX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1387 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas», de título y subtítulo: "CUSTODIA GRATUITA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013, NO VIOLA LA LIBERTAD DE TRABAJO (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS 1a. XXXVII/2004)."

gura únicamente como un derecho público subjetivo, sino también como un principio constitucional que informa materialmente al resto del ordenamiento jurídico.

46. Lo anterior resulta de especial relevancia, pues en el presente caso la pregunta sobre una posible violación de derechos surge en el ámbito de las **relaciones entre particulares**, espacio esencialmente protegido de la injerencia de las autoridades públicas y reservado a la libertad y autonomía de la voluntad.

47. Desde el amparo directo en revisión 1621/2010, resuelto en sesión de quince de junio de dos mil once,[23] esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los derechos humanos tienen una posición central e indiscutible en el ordenamiento jurídico mexicano, en tanto son el contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que se suceden en el mismo. Esta misma aproximación a los derechos humanos fue reiterada por la Sala al resolver el diverso amparo directo en revisión 992/2014, en sesión de doce de noviembre de dos mil catorce.[24]

48. De esta forma, los criterios jurisprudenciales de esta Primera Sala reconocen que los derechos humanos no se constituyen únicamente como límites dirigidos al poder público, ya que su previsión en normas de rango constitucional les convierte en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico. Lo anterior implica que los derechos humanos, contenidos en las normas constitucionales y convencionales, tienen una doble cualidad, ya que, por una parte, su función subjetiva implica la conformación de derechos públicos subjetivos, constituyéndolos como inmunidades oponibles ante el Estado; y, por otra, su función objetiva, les impone la labor de unificar, identificar e integrar al resto de las normas jurídicas que cumplen funciones más específicas.[25] En esta lógica, la doble cualidad de los derechos

---

[23] Por unanimidad de votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente y ponente).

[24] Por mayoría de votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena (presidente), en contra del voto emitido por el Ministro Pardo Rebolledo.

[25] 1a. XXI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 627, de rubro y texto: "DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.—Los derechos fundamentales gozan de una doble cualidad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, ya que comparten una función subjetiva y una objetiva. Por una parte, la función subjetiva implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponibles en relaciones de desigualdad formal,

humanos constituye la base para afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares.[26]

49. Es en este contexto, en el cual se configuran problemáticas constitucionales complejas como la que nos ocupa, de colisión entre un derecho fundamental y uno de los principios nucleares del orden jurídico mexicano: la autonomía de la voluntad.

---

esto es, en relaciones con el Estado. Por otro lado, en virtud de su configuración normativa más abstracta y general, los derechos fundamentales tienen una función objetiva, en virtud de la cual unifican, identifican e integran, en un sistema jurídico determinado, a las restantes normas que cumplen funciones más específicas. Debido a la concepción de los derechos fundamentales como normas objetivas, los mismos permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo."

[26] 1a./J. 15/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 798, de rubro y texto: "DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.—La formulación clásica de los derechos fundamentales como límites dirigidos únicamente frente al poder público, ha resultado insuficiente para dar respuesta a las violaciones a dichos derechos por parte de los actos de particulares. En este sentido, resulta innegable que las relaciones de desigualdad que se presentan en las sociedades contemporáneas, y que conforman posiciones de privilegio para una de las partes, pueden conllevar la posible violación de derechos fundamentales en detrimento de la parte más débil. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece ninguna base textual que permita afirmar o negar la validez de los derechos fundamentales entre particulares; sin embargo, esto no resulta una barrera infranqueable, ya que para dar una respuesta adecuada a esta cuestión se debe partir del examen concreto de la norma de derecho fundamental y de aquellas características que permitan determinar su función, alcance y desenvolvimiento dentro del sistema jurídico. Así, resulta indispensable examinar, en primer término, las funciones que cumplen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico. A juicio de esta Primera Sala, los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que si por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva). En un sistema jurídico como el nuestro –en el que las normas constitucionales conforman la ley suprema de la Unión–, los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento. En esta lógica, la doble función que los derechos fundamentales desempeñan en el ordenamiento y la estructura de ciertos derechos, constituyen la base que permite afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares. Sin embargo, es importante resaltar que la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, no se puede sostener de forma hegemónica y totalizadora sobre todas y cada una de las relaciones que se suceden de conformidad con el derecho privado, en virtud de que en estas relaciones, a diferencia de las que se entablan frente al Estado, normalmente encontramos a otro titular de derechos, lo que provoca una colisión de los mismos y la necesaria ponderación por parte del intérprete. Así, la tarea fundamental del intérprete consiste en analizar, de manera singular, las relaciones jurídicas en las que los derechos fundamentales se ven encontrados con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; al mismo tiempo, la estructura y contenido de cada derecho permitirá determinar qué derechos son sólo oponibles frente al Estado y qué otros derechos gozan de la pretendida multidireccionalidad."

50. El principio de autonomía de la voluntad no es únicamente un principio general del derecho común, sino que, al derivar del derecho humano a la dignidad humana, reconocido en los artículos 1o., 2o., 3o. y 28 del Texto Fundamental, y al ser un aspecto central del libre desarrollo de la personalidad, goza de rango constitucional. En la autonomía de la voluntad se expresa el respeto por el individuo como persona y la libertad de la cual goza para estructurar libre –e, incluso, caprichosamente– sus propias relaciones jurídicas.[27]

51. Al resolver el amparo directo en revisión 992/2014, esta Primera Sala de la Suprema Corte estudió una colisión entre el principio de igualdad y no discriminación, por una parte, y el principio de autonomía de la voluntad, por otra. Las consideraciones que fueron expuestas en aquel asunto sustentan metodológicamente la presente resolución, misma que, a pesar de sus ostensibles diferencias, se configura a partir del reconocimiento de la colisión de la libertad de trabajo y la autonomía de la voluntad.

52. Lo anterior es así dada la caracterización que se ha dado a la autonomía de la voluntad como un principio de rango constitucional e íntimamente vinculado con los derechos humanos a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, y reconociendo que en el caso concreto se ha planteado su posible limitación en aquellos casos en los cuales se suscribe una cláusula de exclusividad en la prestación de servicios profesionales, cuestión que indefectiblemente limita el ejercicio de la libertad de trabajo, prevista en el artículo 5o. de la Constitución Federal.

53. En el amparo directo en revisión 992/2014, esta Primera Sala de la Suprema Corte abordó la colisión de principios de rango constitucional a partir de un análisis de ponderación y razonabilidad. Lo anterior fue expresado en los términos siguientes:

---

[27] 1a. CDXXV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 219 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas», de título, subtítulo y texto: "AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL. A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de autonomía de la voluntad goza de rango constitucional y no debe ser reconducido a un simple principio que rige el derecho civil. Así las cosas, el respeto del individuo como persona requiere el respeto de su autodeterminación individual, por lo que si no existe libertad del individuo para estructurar sus relaciones jurídicas de acuerdo con sus deseos, no se respeta la autodeterminación de ese sujeto. Aunado a lo anterior, el principio de autonomía de la voluntad tiene reflejo en el derecho de propiedad y en la libertad de contratación, la cual también es un elemento central del libre desarrollo de la personalidad, y en cuya virtud las partes de una relación jurídica son libres para gestionar su propio interés y regular sus relaciones, sin injerencias externas."

"Casos como éste, en el que se ven confrontados dos principios de anclaje constitucional, exigen de los órganos judiciales un juicio de ponderación y razonabilidad a fin de determinar qué peso tiene cada principio en el caso concreto, ya que dichos principios no rigen sin excepción y no comportan pretensión de exclusividad."[28]

54. La ponderación es un ejercicio metodológico consistente en sopesar dos principios que entran en colisión en un caso concreto para determinar cual tiene un mayor valor en las circunstancias específicas y, por tanto, cuál de ellos determina la solución al caso particular. Este ejercicio se vuelve útil cuando dos o más principios, relevantes para un caso concreto, resultan *prima facie* incompatibles entre sí.

55. En el caso que nos ocupa se presenta la disyuntiva consistente en resolver el caso dando mayor peso a: **(i)** el **principio de autonomía de la voluntad**, en cuyo caso deberá concluirse que es válido contraer obligaciones para prestar servicios de forma exclusiva a una determinada persona física o moral –atendiendo a ciertas condiciones mínimas–; o **(ii)** al **derecho humano a la libertad de trabajo**, en cuyo caso habrá de considerarse inválida su restricción a partir de una cláusula de exclusividad, a pesar de haber sido contraída libre y voluntariamente.

56. Antes de abordar el ejercicio ponderativo correspondiente, esta Primera Sala de la Suprema Corte estima necesario analizar con detenimiento el tipo de relación jurídica en particular dentro de la cual se configura una posible vulneración de derechos humanos. Lo anterior es así, ya que el ejercicio ponderativo correspondiente dependerá del peso específico o intensidad de la autonomía de la voluntad y del derecho humano a la libertad de trabajo.[29]

Segunda cuestión: En el ámbito de las relaciones jurídicas de naturaleza civil suscritas entre particulares, ¿existe un límite impuesto al principio de autonomía de la voluntad?

---

[28] Página 22.

[29] *Ibid*. P. 25. "Ahora bien, aunado a los factores que esta Primera Sala ha desarrollado previamente, es necesario -por obvio que parezca-, que el intérprete analice ante qué tipo de relación jurídica en particular se enfrenta. Este planteamiento es indispensable ya que el rol que juegan, tanto el principio de igualdad como la libertad de contratación, es distinto si nos encontramos ante una relación contractual de carácter civil o comercial, que si nos enfrentamos a una relación que se suceden en el marco de las relaciones laborales."

57. Es importante destacar la **naturaleza civil** de la relación contractual entre ********** y **********, quienes, conforme a lo expuesto en el apartado relativo a los antecedentes, celebraron un contrato marco el uno de marzo de dos mil doce, con el objeto de "*establecer los términos y condiciones bajo las cuales se regirán diversas relaciones jurídicas de carácter civil y de propiedad intelectual entre ********** y el **********, así como establecer la forma en que se llevará a cabo de la contratación laboral entre ********** y el **********, de tiempo en tiempo, conforme celebren las partes un contrato individual*." (cláusula segunda)

58. Como se desprende la propia cláusula segunda del contrato base de la acción, citada en el párrafo que antecede, la exclusividad en la prestación de los servicios profesionales del ********** recurrente fue contratada en términos del derecho común, mientras que la relación laboral entre ambos fue condicionada a hechos de realización futura e incierta, consistente en la celebración de contratos individuales de trabajo.

59. Confirma lo anterior, el hecho de que el proceso de origen se haya ventilado en un proceso ordinario civil ante órganos judiciales del fuero común, quienes se declararon competentes para conocer del litigio y resolverlo.

60. En materia contractual civil, la autonomía de la voluntad encuentra un ámbito de especial protección, lo cual implica que existe una mayor resistencia de la misma frente a la injerencia del Estado en la regulación de las relaciones jurídicas que se desarrollan en su seno.

61. A diferencia de lo que sucede en otras ramas o materias, las normas de derecho civil presuponen la igualdad de capacidad y condiciones entre las partes contratantes para suscribir una relación jurídica y todas las consecuencias que de la misma se desprenden. Por ello, la autonomía de la voluntad en materia civil puede entenderse, en términos generales, como la libertad que tienen las personas a quienes la ley reconoce capacidad, para gestionar su propio interés y regular sus relaciones.

62. Por el contrario, en aquellos ámbitos en los cuales se asume la existencia de asimetrías de poder o la vulnerabilidad de ciertos sujetos, se construyen ámbitos jurídicos diferenciados, en los cuales el principio de autonomía de la voluntad tiene una menor resistencia frente a la injerencia externa. Es el caso de las normas aplicables para la protección de los consumidores, régimen dentro del cual los principios del derecho civil y mercantil son replanteados a

partir de excepciones.[30] Otro régimen excepcional es el relativo a las relaciones de trabajo en las cuales las condiciones económica y socialmente desiguales entre patrón y trabajador, la disposición de la libertad de este segundo en beneficio del primero, así como el ejercicio de funciones decisorias, ordenadoras y de control por parte del patrón justifican la existencia de un régimen completamente diferenciado.[31]

63. Lo anterior no implica que los derechos humanos no tengan un ámbito de acción dentro de la materia contractual civil o que la función objetiva de los mismos no tenga incidencia en las relaciones jurídicas de esta naturaleza. Por el contrario, reconocer la eficacia horizontal de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano, supone reconocer su papel como elemento rector de todas las normas y actos que se desarrollan dentro del mismo. Sin embargo, es preciso reiterar que en la materia contractual civil, la libertad personal, expresada fundamentalmente en las libertades para contratar y de contrato –es decir, en el reconocimiento del derecho para suscribir un contrato o no, así como para regular libremente sus condiciones–, encuentra un espacio de especial protección frente a las injerencias externas a la autodeterminación individual.

64. Una vez sentado este amplio marco general es necesario adentrarnos al tema de las cláusulas de exclusividad y a la razonabilidad de esta restricción voluntaria a la autonomía de la voluntad.

Tercera cuestión: ¿Son las cláusulas de exclusividad contenidas en los contratos de prestación de servicios profesionales violatorias del derecho humano a la libertad de trabajo?

65. El contrato de prestación de servicios es un contrato por el cual una persona –denominado "profesionista" o "prestador de servicios profesionales"– se obliga a prestar determinados servicios a otra persona –llamada "cliente"– a cambio de una contraprestación económica. Este contrato es bilateral, oneroso y conmutativo.

66. Como parte de la dinámica de algunos mercados o sectores económicos, así como de las estrategias de negocio diseñadas por los agentes

[30] 1a. CIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1109 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas», de título y subtítulo: "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. RÉGIMEN JURÍDICO SINGULAR QUE REGULA A LA LEY FEDERAL RELATIVA."
[31] *Cfr*. Amparo directo en revisión 992/2014. Pp. 23 y siguientes.

que operan en ellos, ha surgido la necesidad de garantizar que ciertos prestadores de servicios se contraten de forma "exclusiva" con sus clientes. En estos mercados y sectores económicos, se ha buscado garantizar contractualmente que ciertos prestadores de servicios cuya imagen, información, conocimiento y experiencia representan una ventaja competitiva para sus clientes, se abstengan de contratarse con los competidores y rivales económicos de éstas. En este contexto, la práctica jurídica ha ideado "cláusulas de exclusividad".

67. Las cláusulas de exclusividad –en términos generales– implican que, con independencia de las obligaciones de prestar servicios que se contraen a la luz del propio contrato de prestación de servicios, el prestador se obliga a abstenerse de celebrar un contrato con una persona física o moral distinta de su cliente, en términos similares a aquellos que informan al contrato que la contiene. Estas cláusulas van acompañadas de una contraprestación y a su incumplimiento va aparejada una sanción.

68. Este tipo de cláusulas son práctica común en los mercados tecnológicos y en los medios de comunicación, aunque no son exclusivas de los mismos.

69. Resulta innegable que la suscripción de una cláusula de exclusividad y de las obligaciones que la misma representa por su propia naturaleza, supone para el prestador de servicios una disminución en su libertad de trabajo. Al contraer los compromisos descritos, su capacidad para contratarse profesionalmente se ve, naturalmente, limitada. Sin embargo, dicha situación no es por sí misma inconstitucional.

70. Como ha sido señalado con anterioridad, en la materia contractual civil, la autonomía de la voluntad encuentra un espacio de especial protección frente a las injerencias externas a la autodeterminación individual. Ello es así, en tanto que las normas del derecho civil asumen que las partes que contraen derechos y obligaciones a través de un contrato, lo hacen a partir de la misma capacidad y condiciones, de forma tal que ninguna de ellas se encuentra debilitada o especialmente sensible frente al actuar de la otra.

71. A la luz de lo anterior, las cláusulas de exclusividad en los contratos de prestación de servicios, deben entenderse como una disposición libre, informada y consciente de la libertad de trabajo de quien la suscribe, quien se asume que tiene la capacidad para gestionar su propio interés y para beneficiarse en el intercambio contractual de prestaciones debidas.

72. Con independencia de lo anterior, lo cierto es que en el orden jurídico mexicano, los derechos humanos son elemento rector de todas las nor-

mas y actos que se desarrollan dentro del mismo. Así, y toda vez que –como se ha visto– las cláusulas de exclusividad celebradas dentro de contratos de prestación de servicios profesionales suponen una disposición de la libertad de trabajo, éstas son susceptibles de ser analizadas a la luz de la Norma Fundamental. Por ello, corresponde a los órganos intérpretes del derecho que se enfrentan a casos como el presente, verificar si, al suscribir una cláusula de exclusividad y las obligaciones correspondientes, los prestadores de servicios disponen libre y válidamente de su libertad de trabajo o si, por el contrario, contraen obligaciones que inciden directamente en su esfera de derechos, causándoles un perjuicio constitucionalmente reprochable. En otras palabras, lo que corresponde al intérprete es estudiar la razonabilidad de la cláusula de exclusividad, cuya inconstitucionalidad se aduce ante su jurisdicción.

73. Evidentemente, lo anterior implica que la disposición de la libertad del derecho humano al trabajo debe estudiarse en los términos específicos en que fue realizada, ya que la configuración en que una cláusula de exclusividad es suscrita, determina su razonabilidad constitucional, así como el resultado del ejercicio ponderativo que corresponde ante una colisión de principios constitucionales.

74. En este ejercicio casuístico, resulta de gran importancia que el intérprete verifique que la suscripción de una cláusula de exclusividad cumpla con la dimensión mínima del derecho humano al trabajo, de forma tal que el prestador de servicios contraiga obligaciones de forma **libre y onerosa**.

75. Resulta de fundamental importancia, además, el **límite temporal** que se imponga a las obligaciones derivadas de una cláusula de exclusividad, pues el principio jurídico consistente en que nadie puede obligarse *in perpetuum* adquiere una importancia mayor cuando se trata de la disposición de derechos y libertades fundamentales.

76. En esencia, debe verificarse que la configuración contractual de una cláusula de exclusividad **no implique el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio del derecho humano a la libertad de trabajo**, sino la simple disposición del mismo, dentro de los límites constitucionalmente válidos para tal efecto.

77. Ahora bien, con el único propósito de fijar bases para un análisis como el descrito con anterioridad, brindar guía a los intérpretes del derecho y dar seguridad jurídica a los justiciables, esta Primera Sala de la Suprema Corte, estima conveniente hacer un análisis del caso que nos ocupa, verificar

las especificidades de la cláusula de exclusividad que se impugna y determinar si –como lo adujo el quejoso desde el origen– ésta resulta violatoria de sus derechos humanos.

Cuarta cuestión: En el caso concreto, ¿es la cláusula de exclusividad suscrita por el quejoso una disposición libre y constitucionalmente válida de su derecho humano a la libertad de trabajo?

78. En el caso específico que nos ocupa, vale la pena señalar que el contrato base de la acción –calificado de inconstitucional por el quejoso aquí recurrente– fue un contrato innominado en virtud del cual las partes contrajeron distintos derechos y obligaciones, relacionados con la actividad artística –**(i)** actuación e interpretación artística; **(ii)** representación, caracterización, personificación, actuación y ejecución de todo tipo de personajes; **(iii)** presentaciones personales para la promoción de las producciones de la **********; **(iv)** interpretaciones de voz y de los personajes respecto de las producciones de la **********; **(v)** utilización de su imagen y voz; **(vi)** colaboraciones y participaciones, pasivas o interactivas, a través de cualquier medio de difusión; **(vii)** realización e integración de menciones comerciales dentro de las producciones; **(viii)** conducción individual o conjunta dentro de las producciones; **(ix)** utilización de su voz para la realización y grabación de fonogramas; y **(x)** cualquier otra actividad que requiriera la televisora en relación con sus producciones– de ********** en favor de una empresa dedicada al entretenimiento y la comunicación.

79. El contrato celebrado entre el quejoso aquí recurrente y la parte tercero interesada, no es propiamente un contrato de prestación de servicios profesionales, sino que tuvo por objeto servir como marco regulatorio de las relaciones laborales que en el futuro pudieran contraer las partes. Adicionalmente, a través de dicho contrato, las partes suscribieron una **cláusula de exclusividad**, en los términos siguientes:

"Octava. Exclusividad. a) Por virtud de la celebración del presente contrato, el ********** otorga a ********** la exclusividad en la prestación de los servicios que ********** requiera para llevar a cabo las producciones, según las elija **********.

"b) El artista otorga y asegura a ********** la plena y absoluta exclusividad en la prestación de sus servicios en México y en el extranjero, por lo que se obliga a abstenerse de prestar cualquiera de los servicios a, o contratarse directa o indirectamente con algún tercero, sin la autorización expresa de y por escrito de **********.

"Novena. Contraprestación y forma de pago. a) ********** pagará al ********** como contraprestación (i) por los servicios que no tengan como consecuencia una relación laboral; (ii) las obligaciones que asume; (iii) las autorizaciones que otorga; y (iv) las integraciones ambientales que realice, la cantidad mensual de $********** (**********), más el correspondiente Impuesto al Valor Agregado ('IVA'), pagadera durante los 10 (diez) últimos días de cada mes respectivo, ('la contraprestación').

"...

"Décima. Obligaciones del **********. El ********** durante la vigencia del presente contrato se obliga, entre otras cosas, a lo siguiente:

"(i) prestar sus servicios en forma exclusiva a **********, en la inteligencia de que, para todos los efectos legales a que haya lugar, sólo se generará relación de trabajo entre el ********** y ********** en aquellas ocasiones en que el artista preste servicios a **********, según ésta lo solicite, bajo los términos del contrato individual que celebren ambas partes en cada ocasión, de conformidad con lo dispuesto en la sección IV del presente contrato;

"(ii) cuidar, conservar y mantener en buen estado los bienes que le proporcione ********** para llevar a cabo la prestación de los servicios y entregar a la fecha de terminación del presente contrato a ********** dichos bienes en condiciones normales de uso y únicamente con el deterioro que pudiere haberse producido por virtud del uso normal de dichos bienes y el transcurso de tiempo;

"(iii) trasladarse a los lugares fuera de la Ciudad de México, que ********** le solicite con la debida anticipación para fines de realización y/o grabación, de cualquiera de las producciones o de actividades promocionales de las mismas, en la inteligencia de que serán a cargo de ********** los viáticos y gastos que se generen por dichos traslados a las locaciones que correspondan;

"(iv) abstenerse de utilizar o permitir en forma expresa que se utilice su imagen, su nombre personal o el nombre artístico que actualmente usa o el que decidiere usar en el futuro en actividades diferentes a las producciones y/o proyectos;

"(v) abstenerse de contratarse, directa o indirectamente con algún tercero durante la vigencia del presente contrato, para la realización de cualesquier tipo de campañas publicitarias y/o proyectos de televisión, en el

entendido que dichas campañas publicitarias se llevarán a cabo exclusivamente a través de **********.

"(vi) comunicar por escrito a ********** todas y cada una de las ofertas y solicitudes, ya sean por escrito o verbales, que reciba de terceros interesados para su posible contratación para el desempeño de los servicios dentro de los 3 (tres) días siguientes a la fecha en que dicha oferta o solicitud haya sido hecha;

"(vii) en el supuesto de que el presente contrato se dé por terminado anticipadamente por algún incumplimiento por parte del artista conforme a lo previsto en la cláusula décima quinta, concluir con la grabación de cualquiera de las producciones que en dicho momento estuvieren siendo llevadas a cabo por **********; y

"(viii) participar en los proyectos; en el entendido que tanto las ofertas que reciba el ********** directamente de terceros, como las ofertas que reciba a través de **********, se analizarán y negociarán exclusivamente a través de ********** o del tercero que ********** designe para tal efecto.

"(ix) asistir al evento identificado como **********, siempre y cuando el ********** haya sido nominado en alguna de las categorías.

"...

"Décimo cuarta (sic). Opción a prórroga y derecho de preferencia a favor de **********. a) Tomando en cuenta las inversiones que realizará ********** para impulsar la trayectoria artística del **********, el ********** conviene en otorgar a **********, tanto antes de la terminación del contrato como durante los 6 (seis) meses siguientes a la fecha de terminación del mismo, un derecho a prorrogar la vigencia del presente contrato o en caso de que el ********** haya recibido o reciba una oferta de algún tercero un derecho de preferencia para igualar la oferta de dicho tercero al **********.

"...

"Décimo sexta (sic). Penalidades. [...]

"b) No obstante lo previsto en el inciso a) anterior, en el supuesto que el ********** incumpla en cualquier momento durante la vigencia del presente contrato con sus obligaciones de exclusividad conforme a lo previsto en la cláusula octava, ********** tendrá el derecho de exigir al ********** el

pago de una pena convencional equivalente al monto total de las contra prestaciones (sic) pactadas a lo largo de la vigencia del contrato, más el IVA. correspondiente, en la inteligencia de que en dicho caso no aplicará la pena prevista en el inciso a) anterior. …"[32]

80. Esto es, de la lectura del contrato en cuestión, se desprende que el aquí quejoso recurrente asumió, durante la vigencia del contrato, una obligación negativa, consistente en abstenerse de contratarse directa o indirectamente para la ejecución y representación artística con personas distintas de **********, en territorio nacional o en el extranjero, sin la previa autorización de dicha empresa **********. Adicionalmente, como parte integrante de lo que genéricamente se ha denominado "cláusula de exclusividad", el quejoso ahora recurrente asumió la obligación de dar preferencia a ********** en su contratación para la ejecución de actividades de ejecución y representación artística. Dicha obligación fue suscrita por el periodo de vigencia del contrato y por seis meses posteriores a su terminación. Como contraprestación por ello –así como por la suscripción de otras obligaciones derivadas del propio contrato– **********, asumió a su cargo la obligación de pagar al **********, quejoso la cantidad mensual de $********** (**********).

81. Es preciso destacar que, además, como sanción por incumplimiento de la cláusula de exclusividad, las partes fijaron la pena convencional que resultare de sumar la totalidad de las erogaciones que por aquel concepto se hicieran desde la fecha de la firma del contrato y hasta la del incumplimiento.

82. Resulta innegable que la suscripción de las obligaciones descritas representó para el quejoso aquí recurrente, una disminución en su libertad de trabajo, ya que al contraer los compromisos civiles descritos, su capacidad para contratarse profesionalmente como artista se vio limitada. Sin embargo, dicha situación no es por sí misma inconstitucional.

83. Corresponde a esta Primera Sala verificar, si al suscribir el contrato y contraer dichas obligaciones en ejercicio de su libertad contractual, el quejoso dispuso válidamente de su libertad de trabajo. En otras palabras, esta Sala debe estudiar la razonabilidad de la cláusula de exclusividad materia del litigio.

84. Como ha sido señalado con anterioridad, en la materia contractual civil, la autonomía de la voluntad encuentra un espacio de especial protección

[32] Contrato transcrito en la sentencia reclamada, visible a fojas 546 a 570 del toca de apelación **********.

frente a las injerencias externas a la autodeterminación individual. Tanto la naturaleza civil de la relación jurídica sometida a escrutinio, como la falta de elementos que hagan suponer a esta Suprema Corte que ********** se encontraba –al momento de celebrar el contrato que contiene la cláusula de exclusividad– en condiciones económicas o sociales que le pusieran en gran riesgo o vulnerabilidad, lleva a considerar constitucionalmente válida y razonable la libre disposición que éste hizo de su libertad de trabajo al suscribir la cláusula de exclusividad referida.

85. No obstante, resulta necesario reiterar que esta determinación depende directamente de los términos específicos en que se suscribió la cláusula de exclusividad en el caso concreto, pues las características específicas de una disposición de derechos determina su razonabilidad constitucional, así el resultado del ejercicio ponderativo que corresponde cuando colisiona con la autonomía de la voluntad.

86. En este aspecto, resulta de gran importancia destacar el **carácter oneroso** de la contratación que se estudia y el **límite temporal** impuesto para el mismo. El quejoso, lejos de asumir una obligación "*sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento*" o por un tiempo indefinido o ilimitado, tuvo a bien gestionar libremente su propio interés, beneficiándose económicamente de la transacción que hizo con ********** durante el tiempo de vigencia del contrato.

87. Esto es, en el contrato respectivo, el quejoso asumió la obligación negativa de abstenerse de contratarse directa o indirectamente para la ejecución y representación artística con personas distintas de **********, en territorio nacional o en el extranjero, sin la previa autorización de dicha empresa televisora. Sin embargo, la suscripción de la cláusula de exclusividad en los términos mencionados **no implicó el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio del derecho humano a la libertad de trabajo del quejoso**, sino la simple disposición del mismo dentro de los límites constitucionalmente válidos para tal efecto.

88. Por otra parte, contrario a lo aducido por el quejoso, las obligaciones contraídas no suponen un **trabajo forzoso u obligatorio**, en términos del artículo 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[33] en

[33] **Artículo 6. Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre**.—1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.—2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u

relación con los Convenios 29 "Sobre el trabajo forzoso"[34] y 105 "Sobre la abolición del trabajo forzoso"[35] de la Organización Internacional del Trabajo, ya que en el caso se ha acreditado la libre voluntad del quejoso.[36]

89. Conforme a lo hasta aquí desarrollado, se confirma la determinación del Tribunal Colegiado a quo respecto a lo infundado que resulta el argumento central del quejoso, relativo a la inconstitucionalidad de la cláusula de exclusividad que suscribió con **********, y, por ende, ha lugar a negar el amparo solicitado.

VII. DECISIÓN

En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

RESUELVE:

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

---

obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por Juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluido.—3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo: a. los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona recluida en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado; b. el servicio militar y, en los países donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél; c. el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y d. el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales."

[34] Tratado ratificado por México el doce de mayo de mil novecientos treinta y cuatro. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de agosto de mil novecientos treinta y cinco.

[35] Tratado ratificado por México el uno de junio de mil novecientos cincuenta y nueve. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiuno de agosto de mil novecientos cincuenta y nueve.

[36] Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C. No 148, párr. 160. "El Tribunal observa que la definición de trabajo forzoso u obligatorio, conforme a dicho Convenio, consta de dos elementos básicos. En primer lugar, el trabajo o el servicio se exige 'bajo amenaza de una pena'. En segundo lugar, estos se llevan a cabo de forma involuntaria. Además, este Tribunal considera que, para constituir una violación del artículo 6.2 de la Convención Americana, es necesario que la presunta violación sea atribuible a agentes del Estado, ya sea por medio de la participación directa de éstos o por su aquiescencia en los hechos. La Corte procederá a analizar los hechos del presente caso a la luz de estos tres elementos de juicio."

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **********, contra el acto que, por su propio derecho, reclamó de la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, consistente en la sentencia definitiva de dieciocho de febrero del dos mil catorce, pronunciada en los tocas ********** y **********.

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

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del voto emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas citadas en el pie de página 20 de esta ejecutoria, aparecen publicadas con los rubros: "LIBERTAD DE TRABAJO.", "LIBERTAD DE TRABAJO.", "LIBERTAD DE TRABAJO, NO LA VULNERA EL REGLAMENTO DE LAS FRACCIONES I, V Y VII DE LA LEY DE PLANIFICACIÓN Y ZONIFICACIÓN DEL D.F., ZONAS COMERCIALES E INDUSTRIALES.", "LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. EL CAPÍTULO DE EXPLOTACIÓN DE CAMINOS NO VIOLA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.", "CONJUNTOS MUSICALES Y APARATOS DE SONIDO Y MÚSICA MECÁNICA. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY NÚMERO 6, EXPEDIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA, QUE REGLAMENTA LAS ACTIVIDADES DE LOS." y "PROFESIONES, LEY REGLAMENTARIA PARA EL EJERCICIO DE LAS, EN EL ESTADO DE SONORA. NO VIOLA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.", respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA. Los derechos fundamentales gozan de una doble cualidad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, ya que comparten una función subjetiva y una objetiva. Por una parte, la función subjetiva implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponi-

bles en relaciones de desigualdad formal, esto es, en relaciones con el Estado. Por otro lado, en virtud de su configuración normativa más abstracta y general, los derechos fundamentales tienen una función objetiva, en virtud de la cual unifican, identifican e integran, en un sistema jurídico determinado, a las restantes normas que cumplen funciones más específicas. Debido a la concepción de los derechos fundamentales como normas objetivas, los mismos permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo.

1a./J. 43/2016 (10a.)

Amparo en revisión 410/2012. Seguros Inbursa, S.A., Grupo Financiero Inbursa. 21 de noviembre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 1200/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 992/2014. Rosario del Carmen Pacheco Mena y otros. 12 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 230/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 5234/2014. Krzystof Raczynski Tatomir. 9 de marzo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis de jurisprudencia 43/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1166/2013. 15 DE MAYO DE 2013. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: DOLORES RUEDA AGUILAR.

III. Competencia

11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. El artículo tercero transitorio de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, dispone, en relación con su entrada en vigor, que los juicios de amparo iniciados con anterioridad al tres de abril de la referida anualidad, seguirán tramitándose hasta su resolución final, conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

13. De conformidad con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio y toda vez que la demanda de amparo de la quejosa fue presentada el cinco de octubre de dos mil doce, el presente recurso de revisión será resuelto de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.

14. Por tanto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 84, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintinueve de junio de dos mil uno, toda vez que en el presente recurso la recurrente aduce omisión de estudio de los planteamientos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

15. Cabe señalar que, en el caso, no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, dado el sentido del fallo.

16. **Oportunidad del recurso de revisión.** De las constancias de autos se advierte que la sentencia recurrida fue notificada a la sociedad quejosa el catorce de marzo de dos mil trece,[8] por lo que surtió efectos al día hábil siguiente, viernes quince de marzo de dos mil trece. El término de diez días para la interposición del recurso previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo corrió del martes diecinueve de marzo al viernes cinco de abril del mismo año, descontándose de dicho plazo los días dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de marzo, por ser sábados y domingos, de conformidad con los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los días dieciocho, veintiuno, veintisiete, veintiocho y veintinueve de marzo, por ser días no laborables, de conformidad con el Acuerdo General 10/2006 y la circular 4/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

17. Por tanto, si el recurso de revisión se interpuso el dos de abril de dos mil trece ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito,[9] resulta evidente que su presentación es oportuna.

18. **Oportunidad del recurso de revisión adhesiva.** De las constancias de autos se advierte que el recurso de revisión fue notificado a la autoridad tercero perjudicada el dieciséis de abril de dos mil trece,[10] por lo que el plazo de cinco días para la interposición del recurso de revisión adhesiva, previsto en el artículo 83, último párrafo, de la Ley de Amparo, corrió del diecisiete al veinticuatro de abril del mismo año, descontándose de dicho plazo los días veinte y veintiuno, por ser sábados y domingos, de conformidad con los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

19. Por tanto, si el recurso de revisión adhesiva se interpuso el veinticuatro de abril de dos mil trece, resulta evidente que su presentación es oportuna.

IV. Procedencia del recurso

20. Es necesario analizar la procedencia del recurso de revisión, dado que en el amparo directo el mismo es de carácter excepcional y se encuentra sujeto a determinados requisitos. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, constitucional, 83, fracción V, de la Ley de Amparo

[8] Página 63 del juicio de amparo directo *********.
[9] Páginas 2 a 10 del amparo directo en revisión 1166/2013.
[10] Ibíd, página 56.

y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para la procedencia del recurso de revisión interpuesto en contra de resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados, es necesario que en la demanda se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y en la sentencia se hubiera omitido su estudio o en ella se contenga alguno de esos pronunciamientos, previa presentación oportuna del recurso y, en segundo lugar, que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva.

21. Cobra aplicación la jurisprudencia de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."[11]

22. En el caso, se advierte que la quejosa planteó la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por considerarlo violatorio de los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, aspectos que fueron desestimados por el Tribunal Colegiado, por considerar infundados e inoperantes los argumentos de la quejosa. En el caso, la recurrente controvierte la declaratoria de inoperancia de planteamientos de constitucionalidad hechos valer en la demanda de garantías, razón por la cual, es procedente el presente recurso de revisión.

23. Sirven de apoyo a lo anterior, las siguientes jurisprudencias: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."[12] y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITE REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA."[13]

V. Consideraciones y fundamentos

24. **Problemática jurídica a resolver.** En la resolución del presente caso, deberá dilucidarse si los argumentos de agravio de la quejosa son suficientes para demostrar si, contrariamente a lo establecido por el Tribunal Colegiado, sus conceptos de violación no eran inoperantes o ineficaces y, en su caso, proceder a su análisis para determinar si el artículo 9 de la Ley del

[11] 2a./J. 64/2001, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 315.
[12] 2a./J. 149/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 615.
[13] P./J. 31/2004, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, página 43.

Impuesto Empresarial a Tasa Única es violatorio de las garantías de equidad y legalidad tributaria.

25. **Preguntas que deben responderse en el presente asunto.** Visto lo anterior, esta Primera Sala considera que las preguntas que deberán responderse, a fin de resolver el presente recurso, son las siguientes:

• ¿Fue correcta la determinación de inoperancia del Tribunal Colegiado, respecto a los argumentos de la quejosa tendientes a demostrar violación al principio de equidad tributaria?

• ¿Es el artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única violatorio del principio de legalidad tributaria?

• ¿Debe quedar sin materia el recurso de revisión adhesiva?

26. En principio, se sintetizan únicamente los conceptos de violación cuarto y quinto, por ser en los que se planteó cuestión de constitucionalidad de leyes, materia de esta instancia.

27. **Primera cuestión: ¿Fue correcta la determinación de inoperancia del Tribunal Colegiado, respecto a los argumentos de la quejosa tendientes a demostrar violación al principio de equidad tributaria?**

28. En el **cuarto concepto de violación**, la quejosa argumentó que, en caso de que el Tribunal Colegiado estimara que el artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única remite al artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el referido precepto resultaría violatorio del principio de equidad tributaria, previsto en el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Ello, pues, al obligar a una persona moral con fines no lucrativos a efectuar pagos provisionales de dicho impuesto, se estaría dando un trato igual a sujetos desiguales. Lo anterior, en virtud de que la inconforme, en ningún supuesto, podría acreditar los pagos provisionales del impuesto sobre la renta "efectivamente pagado", porque no está obligada a realizarlos; de ahí que nunca podría verse beneficiada con el acreditamiento a que se refiere el artículo 10 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

29. Asimismo, alegó que es la relación entre ambos preceptos lo que constituye la inconstitucionalidad del artículo impugnado, ya que obliga a las personas morales con fines no lucrativos a realizar pagos provisionales a cuenta del impuesto empresarial a tasa única, sin que le sea posible acreditar los pagos provisionales del impuesto sobre la renta, por no estar obligada a efectuar éstos, lo que ocasiona que el precepto aludido provoque un

trato igual a sujetos desiguales, situación que transgrede el principio de equidad tributaria.

30. En torno a la violación alegada al principio de equidad, el **Tribunal Colegiado** lo consideró inoperante. Ello, por hacer pender la inequidad del impuesto referido, del trato diferenciado que le otorga, por un lado, la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y, por el otro, la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tanto una lo obliga y la otra lo excluye de efectuar pagos provisionales. El órgano jurisdiccional precisó que para controvertir la constitucionalidad de una norma por transgresión al derecho de equidad, se debe partir del trato diferenciado que un mismo ordenamiento realiza con relación a diversos sujetos y no respecto a las obligaciones que imponen ordenamientos legales distintos a un mismo sujeto.

31. Por ello, el Tribunal Colegiado estimó que no podía analizar si la distinción alegada se funda en una base objetiva o razonable, o si constituye un trato discriminatorio, pues no existen razones que conduzcan a evidenciar que la obligación o no de efectuar pagos provisionales, con base en diversos ordenamientos legales, tenga como consecuencia provocar un trato diferenciado injustificado entre los sujetos del mismo tributo.

32. Por otra parte, el Tribunal Colegiado consideró ineficaz el argumento de la contribuyente tendiente a demostrar la vulneración al principio de equidad tributaria, que deriva de la obligación a realizar pagos provisionales del impuesto empresarial a tasa única (atendiendo a su calidad de persona moral con fines no lucrativos). A juicio del Tribunal Colegiado, la quejosa no expresó las razones por las cuales consideró que se transgredía el principio de equidad. Asimismo, el tribunal a quo sostuvo que la obligación de enterar el citado impuesto, vía pagos provisionales, no implica transgresión alguna al principio de equidad tributaria.

33. Como soporte de tal conclusión, el tribunal federal citó la tesis emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO EXENTAR DEL PAGO DEL TRIBUTO A LAS SOCIEDADES Y ASOCIACIONES DE CARÁCTER CIVIL QUE PRESTEN SERVICIOS EDUCATIVOS, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008).", en la cual, se sostiene que la finalidad perseguida por el legislador, al establecer la exención del impuesto, fue el que únicamente se beneficiara a verdaderas instituciones altruistas; de modo que el tratamiento fiscal establecido para las personas morales con fines no lucrativos o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles, en términos de la Ley del Impuesto sobre la

Renta, no resultaba aplicable a las sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la enseñanza, a pesar de que sus actividades tuvieran fines no lucrativos para efectos del impuesto sobre la renta.

34. En el mencionado criterio, el tribunal apreció que la exención no se hizo extensiva a todos los sujetos que tuvieran el carácter de no lucrativas, sino que la remisión a la Ley del Impuesto sobre la Renta se hizo sólo para establecer que los donativos que recibieran las personas morales con fines no lucrativos o fideicomisos, debían ser deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, mas no para dar el mismo tratamiento a todas las personas morales con fines no lucrativos a que alude dicha legislación. Por dicho motivo, el Tribunal Colegiado resolvió que el impuesto reclamado no viola la garantía de equidad tributaria.

35. Por otra parte, no obstante que el argumento de la quejosa resultó improcedente, el Tribunal Colegiado estimó que la quejosa no demostró el no estar obligada a realizar pagos provisionales del impuesto impugnado, pues no acreditó estar dentro de alguno de los supuestos del artículo 4 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única. Por el contrario –continuó– de las constancias del juicio de nulidad dedujo que, además de ser sujeto obligado al pago del impuesto empresarial a tasa única, la quejosa también lo es del impuesto sobre la renta, respecto del cual, reporta como obligaciones fundamentales presentar declaración anual y pagos provisionales mensuales (por retención de sueldos y salarios, clientes y proveedores de bienes y servicios, pagos y retenciones de servicios profesionales, pago de renta de bienes inmuebles y trabajadores asimilados a salarios, entre otros).

36. En el **primer agravio**, como "cuestión previa", la sociedad civil recurrente sostiene que carece de sustento lo manifestado por el Tribunal Colegiado, respecto a que "la quejosa hace pender la inequidad del impuesto del trato diferenciado que le otorga, por una parte, la Ley del Impuesto sobre la Renta y, por otra, la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, en tanto que la primera excluye de efectuar pagos provisionales atendiendo a su calidad no lucrativa y, la segunda, le obliga a realizarlos; lo que pone de manifiesto que resulta inoperante su argumento, ya que para poder controvertir la inconstitucionalidad de un precepto legal por transgresión al principio de equidad, se debe partir del trato diferenciado que un mismo ordenamiento realiza en relación con diversos sujetos y no entre el trato diferenciado que es dado en relación con las obligaciones de un solo sujeto, por diversos ordenamientos legales."

37. La sociedad recurrente estima incorrecta la apreciación del Tribunal Colegiado, pues –sostiene– el impuesto empresarial a tasa única y el impuesto

sobre la renta son tributos complementarios, siendo el primero un mecanismo de control del segundo con "mecanismos de complementariedad"; así, la recurrente aduce que no se puede hacer una diferencia tajante entre la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

38. Para demostrar la complementariedad del impuesto empresarial a tasa única, respecto del impuesto sobre la renta, la quejosa cita la tesis aislada 1a. CXX/2011, de esta Primera Sala, de rubro: "RENTA Y EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. CRITERIOS QUE PERMITEN IDENTIFICAR MECANISMOS DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE AMBOS IMPUESTOS."

39. La recurrente señala que el Tribunal Colegiado dejó de considerar que la mecánica para el cálculo del impuesto empresarial a tasa única, contiene mecanismos de complementariedad con el impuesto sobre la renta; tan es así que los pagos provisionales del primero se podrán acreditar con los pagos provisionales del segundo, por lo que es indudable que para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 9 cuestionado, se debe atender a sus circunstancias reales, aun cuando éstas vengan dadas por un cuerpo normativo distinto.

40. También como "cuestión previa", la contribuyente afirma que carece de fundamento la afirmación del Tribunal Colegiado en el sentido de que no demostró no encontrarse obligada a realizar pagos provisionales del impuesto, dado que no acredita encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 4 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única. La sociedad civil recurrente precisa que el artículo 4 establece cuáles son los ingresos exentos del impuesto mencionado y que "jamás ha sostenido ser contribuyente exenta del pago del IETU, sino que sostiene que el pago de dicho impuesto debe realizarse de manera anual (no mensual)."

41. Posteriormente, la quejosa recurrente sostiene que el artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única es una norma oscura que permite extraer dos interpretaciones posibles: **(i)** la remisión al artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y la consecuente obligatoriedad de las personas morales con fines no lucrativos a realizar pagos provisionales; y, **(ii)** que la mecánica de pagos y enteros del impuesto empresarial a tasa única coincide con la establecida para el impuesto sobre la renta y, por tanto, las personas morales con fines no lucrativos no deben realizar pagos provisionales, sino sólo de manera anual.

42. Para la sociedad quejosa, la primera interpretación es contraria al principio de equidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. Para la contribuyente, aceptar dicha interpretación implica dar un

"trato igual a sujetos desiguales", toda vez que ésta nunca podrá acreditar contra el impuesto empresarial a tasa única pago provisional alguno del impuesto sobre la renta (de conformidad con el artículo 10 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única). Lo anterior, ya que, al ser una persona moral sin fines de lucro, la contribuyente sólo está obligada al pago del impuesto sobre la renta de manera anual y no realiza pagos provisionales de dicho impuesto. La sociedad afirma que "se debe conservar una relación proporcionada y razonable entre el impuesto empresarial a tasa única causado y el impuesto sobre la renta acreditable."

43. Para la recurrente, la proporcionalidad y razonabilidad de los tributos no es posible si se le obliga a efectuar pagos provisionales del impuesto empresarial a tasa única, sin que pueda acreditar pagos provisionales del impuesto sobre la renta.

44. La recurrente concluye que la interpretación que hace el Tribunal Colegiado del artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única es contrario al principio de equidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

45. Ahora bien, esta Primera Sala determina que el agravio que se analiza deviene **infundado**, en virtud de las siguientes consideraciones:

46. No asiste la razón a la recurrente, en tanto afirma que fue incorrecta la determinación del Tribunal Colegiado que conoció del asunto sobre la inoperancia del concepto de violación en el que alegó la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por estimarlo violatorio al principio de equidad.

47. Para corroborar lo anterior, es necesario, en primer lugar, tener presente el concepto que este Alto Tribunal ha desarrollado en relación con la equidad tributaria.

48. La equidad en materia fiscal establecida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal –como una variante específica del derecho fundamental de igualdad– constituye la prerrogativa de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho, pues dicha garantía opera ante la ley y ante la aplicación de ésta. En este sentido, el referido mandato presenta la exigencia de que todos los contribuyentes de un impuesto que se encuentren en una misma hipótesis de causación, reciban el mismo trato o que respecto de ellos se produzca la misma situación jurídica que emane de la ley.

49. Así, las normas recaudatorias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo cual, puede afirmarse que no siempre un trato diferenciado resultará inconstitucional, siempre y cuando el legislador, al establecerlo, cree categorías de contribuyentes con base en distinciones justificadas y razonables, en oposición a aquellas que puedan resultar caprichosas o arbitrarias.

50. En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado en varias ocasiones que el principio de equidad en materia tributaria se traduce en el derecho que tienen todos los contribuyentes de un mismo impuesto de recibir el mismo trato que aquel que se le da a las demás personas que se encuentren en igualdad de circunstancias. Lo anterior no implica que deba existir una igualdad absoluta para todos y cada uno de ellos, sino que el legislador debe atender a las características de sujetos en situaciones análogas, a fin de establecer disposiciones semejantes para éstos y diferentes para aquellos cuyas particularidades sean distintas. Esta Primera Sala estima pertinente citar las tesis jurisprudenciales P./J. 41/97 y P./J. 42/97 del Tribunal Pleno:

"EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.—El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, **al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho** porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional."[14]

[14] P./J. 41/97, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 43.

"EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES.—El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes públicos tengan en cuenta que **los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente**, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica."[15]

51. En ese mismo tenor se ha pronunciado esta Primera Sala de este Alto Tribunal, al establecer que la equidad, así como la igualdad, es un derecho que debe analizarse en función de una comparación entre los gobernados a los que se aplica determinada ley. A efecto de corroborar lo anterior, se cita la tesis 1a. CXXXVIII/2005:

"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.—El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. **Además, la igualdad designa un**

[15] P./J. 42/97, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 36.

concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de 'términos de comparación', los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad."[16]

52. En este contexto, se advierte que, para determinar si se respeta o no el principio de equidad tributaria, debe verificarse la concurrencia de tres cuestiones, a saber: **(i)** la existencia de dos o más contribuyentes que se encuentren subsumidos dentro una misma hipótesis normativa; **(ii)** que dichos sujetos se sitúen en la misma situación jurídica que da lugar a la aplicación de la norma; y, **(iii)** que las consecuencias jurídicas que se produzcan con la implementación de la ley sean diversas.

53. Ahora bien, de lo anterior se advierte que en el asunto que nos ocupa no se cumplen los requisitos necesarios para efectuar el análisis que la recurrente plantea sobre la alegada violación al derecho fundamental de igualdad (entendido como equidad en materia tributaria). En efecto, los argumentos hechos valer por la inconforme –tal como fue declarado por el Tribunal Colegiado que conoció del asunto– resultan inoperantes, pues tanto de los conceptos de violación, como de los agravios relativos a este tema, se desprende que la inequidad que se invoca, en relación con el precepto en que se fundó el acto reclamado, se hace depender de las consecuencias jurídicas que se producen para un mismo sujeto en términos de dos leyes y dos impuestos distintos, y no así en relación con otros sujetos, cuya situación pudiera o no resultar comparable con la de la propia persona moral quejosa.

54. Esto es, en el particular, se advierte que no es procedente realizar el estudio correspondiente sobre la inconstitucionalidad alegada con respecto al artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, pues los argumentos encaminados a este objetivo no se refieren a la comparación o al contraste entre el trato otorgado a dos o más sujetos de un mismo impuesto, sino que se refieren a dos situaciones jurídicas generadas por dos normas específicas que regulan impuestos diferentes, pero únicamente por cuanto hace a la persona moral quejosa.

---

[16] 1a. CXXXVIII/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 40.

55. En efecto, el trato diferenciado que se aduce se presenta por la aplicación de dos normas distintas, que regulan dos impuestos diferentes –aunque sean complementarios–, además de que no se señala que existan sujetos con una situación jurídica común o comparable a los que se asignen consecuencias jurídicas distintas, ni viceversa.

56. En este orden de ideas, al no cumplirse con los requerimientos precisados para el estudio de la violación constitucional invocada, relativa al principio constitucional de equidad tributaria, el agravio que se analiza debe declararse **infundado**, al haber sido correcta la apreciación de inoperancia advertida por el tribunal federal.

57. No es óbice a lo anterior, el hecho de que la quejosa alegue que tal determinación fue incorrecta, debido a que entre el impuesto sobre la renta y el impuesto empresarial a tasa única existe una relación de complementariedad, toda vez que ello no implica que se trate de un único gravamen, sino de dos tributos cuyo objeto es distinto, regulados por dos cuerpos normativos diferentes, que en ocasiones se complementan.

58. En efecto, de la lectura del artículo 1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta se desprende que el objeto de dicho tributo es gravar todos los ingresos que perciban las personas físicas y morales residentes en México, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan y de los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país respecto de los ingresos atribuibles a éste; asimismo, se causa en relación con los ingresos de los residentes en el extranjero procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

59. Por otro lado, conforme al artículo 1 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, se encuentran obligadas al pago de dicho gravamen las personas físicas y morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país,[17] por los ingresos que obtengan por la realización de las siguientes actividades: enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y otorgamiento del uso o goce temporal de

[17] Los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país están obligados al pago del impuesto empresarial a tasa única por los ingresos atribuibles a dicho establecimiento, derivados de las mencionadas actividades.

bienes. Por otra parte, puede apreciarse que el hecho imponible se constituye por los ingresos que obtengan dichos sujetos por la realización de alguna de las actividades citadas.[18]

60. En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno sostuvo que la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única definía con precisión el objeto de dicho gravamen y precisó que dicha contribución "… tiene como hecho imponible la obtención de ingresos por la realización de las actividades señaladas en el artículo 1 de la ley que lo regula y como objeto o manifestación de riqueza sobre la que recae los ingresos brutos que se reciben por las citadas actividades.". Las consideraciones respectivas dieron lugar a la tesis aislada P. XXXVIII/2010, la cual se transcribe a continuación:

"EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL OBJETO DEL IMPUESTO RELATIVO SON LOS INGRESOS BRUTOS RECIBIDOS POR LA ENAJENACIÓN DE BIENES, LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS INDEPENDIENTES Y EL OTORGAMIENTO DEL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008).—De los artículos 1 y 2 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, así como de la exposición de motivos y el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados relacionados con el proceso legislativo del que derivó ese ordenamiento, se advierte que **el impuesto empresarial a tasa única tiene como hecho imponible la obtención de ingresos derivados de la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes** y, al señalar que para calcular el impuesto se considera ingreso gravado el precio o contraprestación a favor de quien realiza tales actividades, su objeto o manifestación de riqueza gravada son los ingresos brutos recibidos, sin perjuicio de las deducciones y demás beneficios establecidos en la ley y sin que obste que en los citados documentos legislativos se haya sostenido que el indicado gravamen 'es equivalente a gravar la retribución de los factores de la producción en los sujetos que realizan los pagos respectivos', ya que dicha mención se refiere a la finalidad u objetivo económico perseguido mediante la complementariedad del impuesto empresarial a tasa única respecto del impuesto sobre la renta."[19]

---

[18] De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3, fracción I, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, se entenderán las actividades consideradas como tales en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

[19] Tesis P. XXXVIII/2010, establecida por el Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página 239.

61. De esta forma, se advierte que ambos gravámenes, si bien se complementan, tienen objetos y hechos imponibles diversos, razón por la cual, no puede alegarse inequidad de trato por un contribuyente del impuesto empresarial a tasa única derivado de la situación que otorga la Ley del Impuesto sobre la Renta.

62. En efecto, mientras que el impuesto sobre la renta constituye un gravamen global –en términos generales–, el impuesto empresarial a tasa única, al constituir un mecanismo de control con respecto del impuesto sobre la renta, se enfoca en hechos específicos: la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. Sin embargo, esta complementariedad no implica que las normas sobre ambos impuestos puedan referirse a un gravamen único, pues no puede afirmarse siquiera que todos los componentes de los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única son efectivamente complementarios. Así lo ha determinado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en las tesis siguientes:

"LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010. LA PROHIBICIÓN ESTABLECIDA EN SU ARTÍCULO 22, HACE REFERENCIA A UN CONCEPTO PROPIO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LA FORMA EN QUE ÉSTE DEBE SER APLICADO.—Según la mecánica establecida para el impuesto empresarial a tasa única, una vez determinado el impuesto del ejercicio, éste podrá disminuirse conforme al artículo 8 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, con diversos créditos, entre los cuales destaca el establecido en el artículo 11 de dicho ordenamiento. Así, cuando el monto de las deducciones autorizadas sea mayor que los ingresos gravados del ejercicio, los contribuyentes tendrán derecho a un crédito por el monto que resulte de aplicar la tasa del impuesto a la diferencia referida. Dicho crédito podrá acreditarse, en la generalidad de los casos, contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, así como contra los pagos provisionales, en los siguientes diez ejercicios hasta agotarlo. Ahora bien, hasta el ejercicio de 2009, el monto del crédito de referencia podía acreditarse contra el impuesto sobre la renta causado en el mismo ejercicio; caso en el que dicho crédito ya no podía aplicarse contra el impuesto empresarial a tasa única y su aplicación no daba derecho a devolución. Posteriormente, el artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010, eliminó la posibilidad de acreditar dicho concepto contra el impuesto sobre la renta del ejercicio en el que se genera el crédito. De lo anterior se sigue que la operación del crédito respectivo no versa sobre el impuesto empresarial a tasa única, ni respecto del sistema que éste integra con el impuesto sobre la renta, sino única y exclusivamente sobre la delimitación del crédito fiscal como un concepto propio del impuesto sobre la renta, y la forma en

la que ha de determinarse el impuesto sobre la renta a cargo del causante, tomando en cuenta la posibilidad de disminuir el impuesto causado. De esta manera, en este tipo de casos no es válido sostener que la existencia de un crédito respectivo materializa un sistema tributario complementario entre ambos impuestos, así como en el presente caso dicha conclusión no puede desprenderse de la procedencia o improcedencia de la aplicación del crédito por base negativa del impuesto empresarial a tasa única."[20]

"LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010. EL CONTENIDO DE SU ARTÍCULO 22 ALUDE A UN MECANISMO QUE NO ES ESENCIAL EN LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA.—El referido precepto legal prevé que para los efectos del artículo 11, tercer párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, el monto del crédito fiscal a que se refiere dicho artículo no podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito. Ahora bien, dicho crédito se configura como un mecanismo específico que, a pesar de relacionar en cierta medida al impuesto empresarial a tasa única y al impuesto sobre la renta en un aspecto en concreto –la posibilidad de acreditar contra este último, un monto calculado atendiendo a la base negativa de aquél–, no es trascendental en la vinculación de ambos gravámenes como contribuciones complementarias, en un esquema en el que una de ellas funge como impuesto de control de la otra. En efecto, dicho crédito simplemente resulta ser un mecanismo más para reducir el impuesto sobre la renta, y que no tiene, en concreto, una trascendencia en el sistema de ambas contribuciones y que, si se vincula con el impuesto empresarial a tasa única, es solamente porque el crédito se determina atendiendo a la posibilidad de que se presentara una base negativa de dicho tributo, y en la medida de ésta. Esto es, si bien es cierto que existe un sistema complementario entre el impuesto sobre la renta y el impuesto empresarial a tasa única, también lo es que la posibilidad de acreditar un monto calculado tomando en cuenta la base negativa de este último, no es un elemento trascendente para la existencia de dicho sistema. La complementariedad entre ambas contribuciones viene dada por una serie de mecanismos, establecidos a fin de conservar una relación razonable entre el impuesto empresarial a tasa única y el impuesto sobre la renta, entre los cuales el crédito por base negativa de impuesto empresarial a tasa única no tiene una posición relevante, como sí la tiene –en cambio– el procedimiento que permite acreditar el impuesto sobre la renta efectivamente pagado contra el impuesto empresarial a tasa única, o bien, los puntos de

[20] 1a. CXXI/2011, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 300.

contacto entre el hecho imponible de ambos gravámenes, entre otros. En este sentido, el crédito que establece el artículo 11 de la ley relativa, ni siquiera se ubica dentro de una lógica consistente con la finalidad de crear un tributo mínimo, de control y complementario, toda vez que la base negativa en el impuesto empresarial a tasa única se traduce en que no habrá impuesto anual a cargo y, no obstante, se autoriza una disminución adicional del impuesto sobre la renta, a través del mencionado acreditamiento, lo cual no resulta consistente con la intención de hacer pagar el nuevo tributo cuando no se estuviere pagando impuesto sobre la renta. En consecuencia, no se estima que el mecanismo aludido deba analizarse desde el efecto que sistémicamente podría tener en la tributación conjunta de ambos impuestos, no sólo porque la posibilidad de acreditar contra el impuesto sobre la renta, el concepto al que alude el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, no es consistente con la lógica de un impuesto mínimo y de control, sino porque su establecimiento puede explicarse en razones distintas a las estrictamente tributarias y, de mayor trascendencia, ajenas a los propósitos del sistema complementario que efectivamente integran las dos contribuciones."[21]

63. Así, lo infundado del agravio bajo estudio se produce, porque el concepto de violación de la quejosa se sostuvo en la distinción de trato de dos normas (con respecto a la temporalidad dentro de la cual se obliga a una misma persona a la presentación de declaraciones sobre pagos provisionales); y no en un contraste entre la situación jurídica en la que se encuentran dos o más contribuyentes respecto de una misma ley o contribución; por ello, tal y como lo apreció el tribunal federal que conoció del asunto, el argumento sí era inoperante, sin que obste a ello lo alegado por la inconforme relativo a la complementariedad de los tributos, por las razones expuestas con anterioridad.

64. **Segunda cuestión: ¿Es el artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única violatorio del principio de legalidad tributaria?**

65. En el **quinto concepto de violación**, la quejosa sostuvo que el artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única es violatorio del principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues no prevé el plazo para efectuar los pagos provisionales que regula. Por lo tanto, al ser éste uno de los elementos esenciales del tributo, debería estar establecido claramente en la ley relativa, y de existir algún reenvío legislativo, el mismo debe ser claro, cuestión que no sucede en el caso concreto, pues en el precepto combatido no se señala la época de pago, sino

[21] 1a. CXXII/2011, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 298.

que se contiene una remisión a la Ley del Impuesto sobre la Renta, sin precisar el numeral específico o las hipótesis para tal efecto.

66. Lo anterior, adujo la quejosa, la deja en incertidumbre con respecto a la época de pago del impuesto, pues la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su título III, dispone que las personas morales sin fines de lucro no presentarán pagos provisionales. La quejosa sostuvo que de una interpretación literal del numeral impugnado, se concluye que la inconforme no debe presentar pagos a cuenta del impuesto empresarial a tasa única, pues dicha persona, por no tener fines lucrativos, no cuenta con un plazo determinado para la presentación de la declaración de los pagos provisionales del impuesto sobre la renta, sino que sólo está obligada a presentar declaración anual.

67. El **Tribunal Colegiado de Circuito** estimó que el planteamiento de la quejosa sobre la violación al principio de legalidad tributaria resultaba ineficaz. Lo anterior, dado que, si bien es cierto que la época de pago constituye uno de los elementos esenciales del tributo, también lo es que este Alto Tribunal ha establecido criterio en el sentido de que no existe impedimento constitucional alguno para que el legislador, al determinar algunos elementos del tributo, remita a los ya instituidos en otras leyes fiscales de distinta naturaleza. Hacerlo así, sostuvo, lleva a adoptar o integrar dichos elementos al tributo.

68. Así, el tribunal concluyó que el artículo cuestionado no viola el principio de legalidad tributaria, al establecer que para efectos de los pagos provisionales que de manera mensual realicen los contribuyentes, deberá presentarse declaración en las oficinas autorizadas dentro del mismo plazo previsto para la presentación de los pagos provisionales del impuesto sobre la renta.

69. Lo anterior, ya que el principio de legalidad tributaria no obliga a establecer en el propio ordenamiento los elementos esenciales del tributo, sino a que se prevean en un acto formal y materialmente legislativo, por lo que se tiene por constitucionalmente aceptable la remisión que hace un ordenamiento legal a otra ley fiscal –en este caso, al artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta–, a fin de determinar el plazo en que deben efectuarse los pagos provisionales a que hace referencia el artículo combatido. Así, de manera analógica, citó la tesis de rubro: "EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. LA REMISIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN I, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO A LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO PARA ESTABLECER QUÉ SE ENTIENDE POR 'ENAJENACIÓN DE BIENES, PRESTACIÓN DE SERVICIOS INDEPENDIENTES Y OTORGAMIENTO DEL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES', NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD

TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008)."[22]

70. Asimismo, el órgano jurisdiccional señaló que no obstaba que la quejosa hubiera señalado que, al ser una persona moral con fines no lucrativos, no estaba obligada a efectuar pagos provisionales de impuesto sobre la renta y, por tanto, del impuesto empresarial a tasa única, toda vez que la finalidad perseguida por el legislador, al establecer la exención del impuesto empresarial a tasa única, fue el que únicamente se beneficiara a verdaderas instituciones altruistas; de modo que el tratamiento fiscal establecido para las personas morales con fines no lucrativos o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles, en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no resulta ser aplicable a las sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la enseñanza, a pesar de que sus actividades tengan fines no lucrativos para efectos del impuesto sobre la renta.

71. Finalmente, el Tribunal Colegiado abundó en el análisis de la demanda de amparo y afirmó que la inconforme no controvirtió las razones por las cuales la Sala Fiscal determinó que aquélla sí estaba obligada a realizar pagos provisionales del impuesto empresarial a tasa única, pues la autoridad anexó copia certificada de su cédula de identificación fiscal, de la cual infirió que entre sus obligaciones se encontraba la de presentar la declaración y pago provisional mensual de dicho impuesto y que, en consecuencia, la resolución a través de la cual se le impuso la multa impugnada, era legal.

72. En el **segundo agravio**, la recurrente sostiene que, contrario a lo considerado por el Tribunal Colegiado, el artículo 9 antes mencionado es vio-

[22] P. LXXIV/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 40. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existe impedimento constitucional para que el legislador determine algunos elementos del tributo que establezca, remitiendo a los instituidos en otras leyes fiscales de distinta naturaleza o a otros ordenamientos que no encuadren en la materia tributaria directamente porque, al hacerlo así, adopta o integra esos elementos. Por tanto, el artículo 3, fracción I, párrafo primero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, al establecer que para efectos de esa ley se entenderá por 'enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y otorgamiento del uso o goce temporal de bienes', las actividades consideradas como tales en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no viola la garantía de seguridad jurídica tutelada a través del principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si dicho principio no obliga a establecer en el propio ordenamiento ese elemento esencial del tributo, sino a que se prevea en un acto formal y materialmente legislativo, es constitucionalmente aceptable la remisión a otra ley fiscal de distinta naturaleza, al ser el propio legislador quien determinó en la Ley del Impuesto al Valor Agregado lo que debe entenderse por las actividades gravadas a que hace referencia el artículo 1 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, sin que se demeriten la certeza y seguridad jurídica de los contribuyentes, que son los fines perseguidos por el principio de legalidad tributaria."

latorio del principio de legalidad tributaria. Lo anterior, ya que no prevé un plazo para efectuar los pagos provisionales del impuesto empresarial a tasa única, sino que remite a la Ley del Impuesto sobre la Renta, sin precisar los plazos de pagos y enteros en el supuesto de las personas morales sin fines de lucro, sociedades que no están obligadas a presentar pagos provisionales del impuesto sobre la renta.

73. La sociedad quejosa recurrente sostiene que el reenvío que hace el artículo impugnado a la Ley del Impuesto sobre la Renta es "vago, oscuro y no toma en cuenta los distintos supuestos de esta última ley … lo que en verdad demerita la certeza y seguridad jurídica."

74. Respecto a lo sostenido por el Tribunal Colegiado, en el sentido de que no hay impedimento constitucional para el reenvío legislativo, la recurrente afirma que si bien ello es cierto, también es cierto que los reenvíos legislativos no pueden ser vagos ni pueden generar incertidumbre e inseguridad jurídica a los contribuyentes. Por ello, reitera que el artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única vulnera la garantía de seguridad jurídica, al no dejar en claro cuál es la época de pago del tributo señalado, lo cual es un elemento esencial del impuesto.

75. Finalmente, la contribuyente calificó de "irrelevantes" las manifestaciones del Tribunal Colegiado, en relación a que la finalidad perseguida por el legislador, al establecer la exención del impuesto empresarial a tasa única, fue beneficiar únicamente a las "verdaderas instituciones altruistas". La sociedad recurrente afirma que nunca ha pretendido estar exenta del pago de dicho impuesto, pues su dolencia sólo es respecto a la obligación de efectuar los pagos provisionales correspondientes.

76. Los argumentos de la sociedad civil quejosa son **infundados**.

77. La recurrente cuestiona la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única que, en la porción normativa que interesa, dispone lo siguiente:

"Artículo 9. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales **mensuales** a cuenta del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas **en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración de los pagos provisionales del impuesto sobre la renta**. …"

78. De la lectura del artículo transcrito se evidencia que la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única prevé que los contribuyentes sujetos a dicho

impuesto deben realizar pagos provisionales mensuales a cuenta de dicho impuesto, sujetos al mismo plazo o periodicidad que el establecido por la Ley del Impuesto sobre la Renta para los pagos provisionales de este impuesto. La quejosa recurrente sostiene que el artículo es violatorio del principio de legalidad tributaria, ya que no prevé en sí misma un plazo determinado para efectuar los pagos provisionales del impuesto empresarial a tasa única, sino que remite a una ley fiscal diversa.

79. No asiste razón a la sociedad recurrente, toda vez que si bien es cierto que el artículo 9 la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no señala expresamente el numeral de la Ley del Impuesto sobre la Renta al que remite, la porción normativa que se impugna prevé claramente que los pagos provisionales a cuenta del impuesto empresarial a tasa única se harán en el mismo plazo que el establecido para los pagos provisionales del impuesto sobre la renta. Así, del análisis de la Ley del Impuesto sobre la Renta se desprende que los pagos provisionales a cuenta de este impuesto deberán realizarse a más tardar el día diecisiete del mes inmediato posterior a aquel al que corresponde el pago, en términos del artículo 14 de la ley referida.[23]

80. Así, dado que el artículo 9 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única expresa con suficiente claridad que los pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio serán pagados en el mismo plazo establecido para los pagos provisionales del impuesto sobre la renta, y considerando que la Ley del Impuesto sobre la Renta, en el precepto mencionado, prevé que dichos pagos serán realizados a más tardar el día diecisiete del mes inmediato posterior al que corresponda el pago, esta Primera Sala considera infundada la afirmación de la sociedad recurrente, respecto a que el reenvío que hace el artículo impugnado es vago, oscuro y demerita su certeza y seguridad jurídica. Ello, pues es inconcuso que la remisión legislativa a que se ha hecho referencia necesariamente se refiere al citado artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, toda vez que se trata del numeral que regula, a manera de regla general, la periodicidad con la que se efectuarán las declaraciones relativas a los pagos provisionales mensuales a los que se sujeta a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y, por tanto, del impuesto empresarial a tasa única.

81. Asimismo, esta Primera Sala considera adecuadas las consideraciones del Tribunal Colegiado, respecto a la constitucionalidad de la remisión

[23] "Artículo 14. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago, conforme a las bases que a continuación se señalan: …"

que puede hacer una ley fiscal a otra de distinta naturaleza, toda vez que la legalidad tributaria supone que los elementos esenciales de los impuestos estén previstos en leyes en sentido formal y material, respetando el principio de reserva de ley que rige en materia tributaria, sin que pueda sostenerse que el hecho de que los elementos esenciales del tributo se contengan en distintas leyes constituya una violación a la garantía de legalidad tributaria, consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

82. Lo anterior se explica, pues la legalidad tributaria es una exigencia constitucional que busca dar certidumbre a los contribuyentes sobre las cargas económicas que supondrá la recaudación fiscal y no haya lugar a la arbitrariedad. Esta Primera Sala considera que el mencionado principio se respeta en la porción normativa cuestionada por la quejosa, pues ésta remite válidamente a un artículo diverso contenido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, y no se aprecia que su remisión sea vaga, oscura o imprecisa.

83. Las consideraciones anteriores quedaron asentadas en la tesis aislada P. XLIV/2006, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y texto siguientes:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO SE CONTENGAN EN DISTINTAS LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, NO CONSTITUYE UNA CONTRAVENCIÓN A ESE PRINCIPIO.—Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que el principio de legalidad tributaria se cumple cuando la ley en sentido formal y material contiene los elementos esenciales de una contribución, en aras de dar certidumbre a los gobernados sobre las cargas económicas que soportarán para el sostenimiento de los gastos públicos. En ese tenor, se concluye que **el hecho de que el legislador establezca los elementos esenciales de una contribución en distintas leyes, en sentido formal y material, no implica una contravención a ese principio**, pues el referido artículo 31, fracción IV, constituye un sistema que no exige como requisito de validez que sea en una sola ley, aunque no se soslaya que el agruparse la materia o tema jurídico en una sola de ellas, sería lo deseable; sin embargo, ello no constituye una exigencia constitucional."[24]

84. En este orden de ideas, resulta inoperante la argumentación del segundo agravio que se analiza, relativa a que "es irrelevante" que el Tribunal Colegiado haya señalado que la sociedad quejosa no demostró encontrarse exenta

[24] P. XLIV/2006, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 14.

del pago del impuesto empresarial a tasa única, toda vez que si bien es cierto que no alegó estar exento de dicho gravamen, sino su inconformidad deriva de que se le obligue a efectuar pagos provisionales del mismo, tal manifestación no es suficiente para variar el sentido de esta ejecutoria.

85. **Tercera cuestión: ¿Debe quedar sin materia la revisión adhesiva?**

86. El secretario de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de autoridad tercero perjudicada, manifiesta que los agravios sostenidos por la recurrente deben declararse inoperantes e infundados. Ello, en virtud de que considera que los argumentos expresados en el recurso de revisión principal son reiterativos de los conceptos de violación y que no combaten las consideraciones de la sentencia impugnada. Asimismo, estima que lo alegado respecto de la supuesta violación al principio de legalidad es infundado, toda vez que es constitucionalmente válido que una ley fiscal remita a otro acto formal y materialmente legislativo para el establecimiento de los elementos esenciales del tributo. Por último, señala que tampoco se transgrede el principio de equidad, pues el impuesto empresarial a tasa única es un impuesto mínimo de control, complementario al impuesto sobre la renta, por lo que el acreditamiento señalado por la inconforme no es un factor determinante para ser sujeto o no del impuesto empresarial a tasa única, sino que su propósito es evitar la doble tributación para los causantes de este último, por lo cual, se evidenciaba que la pretensión de la sociedad civil quejosa era disminuir injustificadamente su carga tributaria.

87. Ahora bien, al haber resultado infundados los agravios expresados en el recurso de revisión principal, debe quedar sin materia la revisión adhesiva hecha valer por la autoridad tercero perjudicada. Lo anterior, con fundamento en la tesis jurisprudencial P./J. 71/2006, emitida por esta Primera Sala, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."[25]

VI. Decisión

88. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

[25] 1a./J. 71/2006, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266.

Resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **********, en contra de las autoridades y por el acto que se precisan en el apartado II de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: De la presente ejecutoria también derivó la tesis aislada 1a. CCLXXIX/2013 (10a.), de título y subtítulo: "EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 9, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 1, septiembre de 2013, página 989.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO. El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de

un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación", los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.

1a./J. 46/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1629/2004. Inmobiliaria Dos Carlos, S.A. de C.V. 24 de agosto de 2005. Cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, quien formuló voto concurrente, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 1158/2008. Ma. del Rocío Hernández Ortega. 18 de febrero de 2009. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Sergio A. Valls Hernández. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

Amparo directo en revisión 2124/2012. Unilever Holding México, S.R.L. de C.V. 21 de noviembre de 2012. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 641/2012. Pinturas Thermicas del Norte, S.A. de C.V. 23 de enero de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

Amparo directo en revisión 1166/2013. Promotora Educativa Metropolitana, S.C. 15 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Tesis de jurisprudencia 46/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1629/2004, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 30.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO.

AMPARO EN REVISIÓN 394/2014. 7 DE OCTUBRE DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

V. Competencia

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83 de la Ley de Amparo; 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación; lo anterior, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 17, 18, 20, 21, 24, 32, 53, 54 y séptimo transitorio de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Además, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

VI. Oportunidad y legitimación de los recursos de revisión principal y adhesivo

15. Es innecesario el pronunciamiento de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, toda vez que los aspectos de oportunidad y legitimación fueron examinados por el Tribunal Colegiado que previno del presente asunto.

VII. Cuestiones necesarias para resolver el asunto

16. Para una mejor exposición del asunto conviene precisar que en el escrito inicial de demanda, materia del juicio de amparo de origen, se formularon conceptos de violación dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad del

decreto por el cual se crea la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de octubre de dos mil doce, especialmente por lo que hace a los artículos 17, 18, 20, 21, 32, 33, 53, 54 y séptimo transitorio.

VII.1. Demanda de amparo

17. En el escrito de demanda de amparo, el quejoso planteó cinco conceptos de violación, a través de los cuales argumentó, básicamente, lo siguiente:

Primer concepto de violación

18. La quejosa planteó la inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, al estimar que transgrede el principio de no discriminación y *pro homine* previstos en los artículos 1o. de la Constitución Federal y, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como el principio de seguridad pública que establece el diverso numeral 21 constitucional, al estimar que:

a) El objeto de la ley es la protección del sistema financiero y la economía nacional, conforme a lo señalado en su artículo 2; por lo que se establecen medidas y procedimientos que prevengan y detecten actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita a través de una coordinación interinstitucional.

b) El artículo 17 que se impugna establece como actividades vulnerables y objeto de identificación, diversas actividades lícitas que se desarrollan en el país, todas ellas ejercidas por los gobernados quienes gozan del derecho fundamental a la libertad de trabajo previsto en el artículo 5o. constitucional. Sin embargo, el numeral impugnado no señala todos las profesiones, industrias y comercios que se desarrollan a nivel nacional y que no se incluyen dentro de dicha ley y que debieron haberse previsto; por tanto, se propicia un trato discriminatorio a gobernados como la quejosa, al desarrollar actividades de las que hace mención el artículo 17, fracción VIII, de la ley relativa.

c) El hecho que se hayan incluido algunas actividades identificadas como vulnerables dentro de las que se encuentran obligadas a aplicar la ley reclamada; es decir, haber incluido sólo a algunos gobernados a su observancia, no implica que con certeza no se realicen operaciones o actividades con recursos de procedencia ilícita en las diversas actividades que no se encuentran obligadas a aplicar la ley reclamada, transgrediendo el derecho a la no discriminación.

d) El legislador debió buscar una medida menos lesiva al derecho fundamental a la no discriminación, porque el Estado es quien está obligado a investigar hechos que puedan ser constitutivos de delito y no los gobernados; por lo que resulta inconstitucional que so pretexto de cumplir con las finalidades de la ley, se discrimine al gobernado, cuya actividad laboral se ubique en alguno de los supuestos que dispone el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

e) La ley reclamada es discriminatoria porque en su artículo 18 dispone que quienes realicen las actividades a que hace referencia el diverso numeral 17, se encontrarán obligadas a realizar diversas actividades de investigación a sus clientes, como es recabar datos atinentes a su identidad, ocupación, información del beneficiario del acto u operación, por lo que esa medida implementada por el legislador no resulta la menos lesiva a los derechos humanos de la quejosa. Sobre todo porque el legislador pudo establecer otras medidas para cumplir con los fines de la ley, sin privar a los gobernados de realizar operaciones en efectivo que excedan ciertos montos ni obligarlos a ser ellos quienes tengan las facultades de investigación; siendo que ello corresponde al Estado como lo dispone el artículo 21 constitucional.

f) Se obliga a la quejosa a presentar los avisos respectivos ante la autoridad responsable sobre sus clientes y, de no hacerlo, se le sancionará a pesar de que su actividad no sea ilícita.

Segundo concepto de violación

19. La accionante manifiesta que la ley impugnada contraviene los derechos humanos protegidos por la Constitución Federal y por los instrumentos internacionales como son el principio *pro homine*, igualdad y no discriminación que establece el artículo 1o. constitucional y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertados fundamentales universalmente reconocidos y las Directrices de la Organización de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, porque:

a) Los artículos 21 y 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita transgreden los derechos de los gobernados al obligarlos a realizar un acto discriminatorio a los consumidores por su situación económica o cualquier otra condición; principio que, en términos del artículo 1o. constitucional, debe estimarse que

la protección de los derechos humanos de los gobernados debe ser, también en efecto horizontal, es decir, entre particulares.

b) En relación con el artículo 28, párrafos primero, segundo y tercero, constitucional y las Directrices de la Organización de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor de nueve de abril de mil novecientos ochenta y cinco, en el artículo 5 se reconoció, implícitamente, los derechos que pretenden lograr una adecuada protección a los consumidores, dentro de los cuales destaca el derecho a no ser discriminado al comprar un producto o contratar un servicio por la condición económica, elegir un producto o servicio sin que se presione al consumidor o se condicione la venta del bien o servicio. Sin embargo, la ley impugnada obliga al gobernado a violar los derechos humanos de otros gobernados, al propiciar la discriminación de unos hacia otros.

c) El artículo 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita prohíbe a quienes realicen las actividades a que se refiere el artículo 17, aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes en moneda nacional o divisas y metales preciosos, lo cual constituye un acto discriminatorio en contra del consumidor del bien o servicio que se trate.

Tercer concepto de violación

20. A través de este motivo de disenso, la quejosa argumenta que el artículo séptimo transitorio, en relación con los diversos numerales 18, 20, 21 y 32 todos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, violan los principios de legalidad y seguridad jurídicas que tutelan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al considerar lo siguiente:

a) En términos del artículo 72, apartado F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la derogación de todos los preceptos legales que se opongan a la ley reclamada, el legislador debió seguir los mismos trámites establecidos en su formación, por lo que si a través del artículo séptimo transitorio el legislador derogó todos los preceptos legales que se opusieran a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, sin tomar en consideración la afectación que pudieran sufrir los sujetos obligados a acatar el contenido de esa norma, por tener obligaciones establecidas en leyes diversas, lo cual genera que el gobernado incumpla con estas últimas y transgreda derechos humanos de otros gobernados.

b) Los artículos 18, 20, 21 y 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita generan incertidumbre jurídica en los gobernados, al obligar a quienes realizan actividades vulnerables a discriminar a los consumidores que protege la Constitución Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

c) Los artículos 4, 7 y 9 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos permiten la liberación de obligaciones hasta por el monto de su valor facial (sic), por lo que es obligatorio para todos los proveedores y/o acreedores recibirlas en pago dentro de los límites de dicho poder liberatorio; lo cual, relacionado con el artículo 635 del Código de Comercio, lleva a la conclusión que la base de la moneda mercantil es el peso mexicano y sobre el cual se llevarán a cabo todas las operaciones de comercio. Por tanto, el artículo 32 es inconstitucional al impedir que se liquiden las obligaciones o el pago de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, ya que con ello se violan las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al discriminar a los consumidores por su situación económica.

Además, dicha disposición provoca que se sancione con multa al proveedor del bien o servicio conforme al artículo 127 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al tratar discriminatoriamente a sus consumidores.

d) El artículo 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita se opone a lo previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, generando incertidumbre jurídica al gobernado; pues existen dos normas federales a las que se encuentra sujeta y que son oponibles una con la otra. Máxime que el artículo séptimo transitorio no puede derogar lo previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor en relación con las obligaciones que debe observar respecto de los consumidores del bien o servicio relativo.

Cuarto concepto de violación

21. Finalmente, la quejosa estima que los artículos 53 y 54 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita violan lo establecido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer sanciones excesivas para los sujetos que realicen alguna actividad denominada por la propia ley como vulnerable, al estimar lo siguiente:

a) Los artículos 53 y 54 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita impone sanciones

administrativas que rebasan las aplicables para el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo cual afecta a la quejosa al ser sujeto pasivo de la ley relativa, debido a las obligaciones que se le imponen. Por ende, si incumple con alguna de las observaciones ahí establecidas, genera la aplicación de sanciones que propasan la gravedad de la infracción, pues en el caso se está frente a conductas de carácter formal.

b) El legislador pasó por alto que el hecho de incumplir con la presentación de un aviso de los que señala el artículo 17 de la misma o incumplir con las obligaciones a que se refiere el artículo 18 no conlleva a que la conducta sancionada sea realmente tan grave como para sancionarla con una multa que, incluso, propasa a la que se impone por la comisión de un delito.

c) El artículo 22 constitucional prohíbe la imposición de cualquier clase de multas de carácter excesivo, sin importar si son en materia penal o administrativa. En este sentido, si el artículo 400 Bis del Código Penal Federal dispone que la pena aplicable al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita es la imposición de multa a mil a cinco mil días de multa, mientras que los numerales 53 y 54 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, cuyos montos alcanzan hasta los sesenta y cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o hasta el cien por ciento del valor de la operación, lo que resulta excesivo a la multa de cinco mil días de salario mínimo impuesta a quien cometa el delito antes mencionado.

Quinto concepto de violación

22. La parte quejosa argumenta la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 17, fracción VIII, 18, 21, 32, fracción II, y 33, último párrafo, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, al establecer una serie de limitaciones o restricciones para llevar a cabo las actividades que realiza la quejosa, limitando el principio de igualdad como la libertad de trabajo que tutelan los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 5 y 6 del Protocolo de San Salvador, en relación con el numeral 133 de la Norma Fundamental.

23. Lo anterior, conforme a los razonamientos que se narran enseguida:

a) El legislador olvidó observar lo establecido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por México, para restringir o limitar

los derechos humanos de igualdad y de libertad de ejercicio o de trabajo reconocidos por los mismos; toda vez que se condiciona a la quejosa el ejercicio de la actividad lícita a la cual se dedica, al grado de llegar a anularle los derechos humanos de igualdad, no discriminación y trabajo, pues las actividades no incluidas en el catálogo del artículo 17 de la ley cuestionada no enfrentan tal restricción absoluta.

b) El legislador debió efectuar una ponderación a fin de concluir si las limitantes, prohibiciones o distinciones legislativas son las medidas menos restrictivas para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, por lo que, en términos de la teoría de los principios, cuando dos derechos fundamentales o principios entran en pugna, los juzgadores deben resolver el problema atendiendo a las características del caso concreto, ponderando cuál debe prevalecer con base en la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad.

Así, en relación con la necesidad, el legislador no escogió la alternativa menos lesiva a los intereses de los gobernados, pues se prohíbe llevar a cabo la actividad vulnerable prevista en el artículo 17, fracción VIII, de la ley reclamada, sin que se demuestre que dicha restricción era la alternativa menos lesiva, a fin de que se logren los objetivos de dicho ordenamiento legal.

Por tanto, los artículos 21 y 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no superan esa fase de ponderación, en razón de que existen otras medidas que no hacen nugatorios los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, las cuales serán advertidas por el Juez de la lectura del informe que solicite a la autoridad que brinde todos los detalles de la operación llevada a cabo sin identificación del sujeto o de aquélla, cuyo cumplimiento a la obligación que haya realizado en efectivo excediendo los límites previstos para determinada operación, correspondiendo a la autoridad identificar e investigar a la persona que se hubiere negado a identificar o utilizado efectivo en los términos mencionados.

VII.2. Sentencia del Juez de Distrito

24. De la demanda conoció el Juez Primero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, quien, a través de la sentencia de trece de noviembre de dos mil trece, sobreseyó en el juicio de amparo, al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la parte

quejosa no acreditó la afectación que sufrió en su esfera jurídica con la entrada en vigor de los preceptos legales reclamados.

25. Al respecto, el juzgador tuvo en cuenta que los artículos 17, 18, 61, fracciones XII y XIV, y 107, fracción I, todos de la Ley de Amparo vigente establecen las bases para la procedencia del juicio de amparo cuando se impugnan normas de carácter general de acuerdo con su naturaleza; es decir, si por su sola entrada en vigor causan un perjuicio o si requieren de un acto de autoridad o alguna actuación equiparable que concrete la aplicación al particular de la disposición jurídica combatida.

26. En relación con lo anterior, el Juez de Distrito estimó que los artículos 17, 18, 20, 21, 32, 33, 53, 54 y séptimo transitorio de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establecen, a grandes rasgos, lo siguiente:

a) Describen actividades vulnerables objeto de identificación.

b) Se imponen obligaciones a quienes realicen actividades vulnerables, tales como identificación de clientes y usuarios y la presentación de avisos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Se impone a los clientes o usuarios de quienes realicen actividades vulnerables la obligación de proporcionar la información que les sea requerida y abstenerse de llevar a cabo actos u operaciones con clientes o usuarios que se nieguen a proporcionar la información o documentación requerida.

d) Prohibición de dar cumplimiento a obligaciones, liquidar o pagar, así como aceptar liquidación o pago de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes en moneda nacional o divisas, y metales preciosos, cuando se trate de la constitución o transmisión de derechos reales sobre bienes tanto muebles como inmuebles.

27. Con base en esto, la quejosa manifestó dedicarse a actividades señaladas como vulnerables por el artículo 17, fracción VIII, de la ley impugnada, al dedicarse a la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres, con base en lo cual, la accionante estima que los artículos reclamados le imponen obligaciones relativas a la identificación de clientes y usuarios, verificar su identidad o presentar avisos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, el Juez de Distrito estimó que la accionante no acreditó tener interés jurídico, al no exhibir medio de prueba con el cual acreditara que se ubica en los supuestos establecidos en los artículos impugnados.

28. Lo anterior, porque no fue suficiente que la quejosa exhibiera los instrumentos notariales y el aviso de inscripción en el registro federal de contribuyentes, a través de los cuales demuestra su objeto social, pues con ello no demuestra el perjuicio que le causan los artículos 17, 18, 20, 21, 32, 33, 53, 54 y séptimo transitorio de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

29. De igual manera, la quejosa no demuestra interés jurídico en el asunto con la factura expedida en favor de **********, respecto del vehículo marca **********, versión **********, modelo 2014, con número de serie **********, pues con dicha documental se acredita que la accionante vendió un vehículo automotor, pero que la misma resulta insuficiente para acreditar que lleva a cabo de forma habitual las actividades a las que se refieren las normas impugnadas.

30. Razones las antes expuestas por las cuales el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo.

VII.3. Recurso de revisión principal

31. Inconforme con la resolución del Juez de Distrito, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, a través del cual formuló cuatro agravios en los que adujo, esencialmente:

Primer agravio

32. La sentencia del Juez de Distrito viola lo dispuesto en los artículos 74, fracciones III y IV, y 75 de la Ley de Amparo, en virtud que declara el sobreseimiento en el juicio con fundamento en lo dispuesto en el artículo 61, fracción XII, de esa ley, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al emitir un fallo incongruente e ilegal que carece de la debida fundamentación, motivación y valoración de las pruebas, por las razones siguientes:

a) La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita constituye una norma que, por su sola entrada en vigor crea y transforma situaciones jurídicas, por lo que desde ese momento perjudica la esfera jurídica de la quejosa, ya que los preceptos reclamados generan a su cargo obligaciones al situarse en el supuesto de una actividad denominada por la ley como vulnerable, en términos del artículo 17, fracción VIII, por lo que resulta innecesario que se demuestre un acto de aplicación posterior para reclamar la inconstitucionalidad de la ley.

b) La quejosa demostró de manera indudable y específica que se ubica en los supuestos de la ley, al ser una persona moral, residente en territorio nacional, que se dedica a la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos nuevos o usados, aéreos, marítimos o terrestres con un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y, que con ello, se le causa un perjuicio en la esfera de sus derechos.

c) La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita impone obligaciones a quienes realicen las actividades "vulnerables" que especifica el artículo 17, tales como identificar a clientes y usuarios, verificar su identidad y presentar avisos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abstenerse de llevar a cabo actos u operaciones con quienes se nieguen a proporcionarles información o documentación, se prohíbe dar cumplimiento a obligaciones y, en general, a liquidar o pagar o aceptar la liquidación o pago de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes en moneda nacional o divisas y metales preciosos, cuando se trate de la constitución o transmisión de derechos reales sobre bienes muebles o inmuebles. De ahí que las obligaciones a cargo de la gobernada resultan exigibles desde el momento de la entrada en vigor de la normatividad combatida y, por ende, que ésta sea de naturaleza autoaplicativa.

d) En razón de lo anterior, era suficiente con que la quejosa presentara su acta constitutiva para demostrar, a través de su objeto social, las actividades a las cuales se dedica y que, por ende, se ubica dentro de aquellas calificadas como vulnerables por la ley respectiva; evidenciando así que con la sola entrada en vigor de la ley se le genera un perjuicio.

Segundo agravio

33. A través de este motivo de disenso, la recurrente manifiesta que la sentencia recurrida viola en su perjuicio los principios de acceso a la justicia, legalidad, exhaustividad y congruencia que deben cumplir las resoluciones judiciales, transgrediendo lo que señalan los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, así como lo señalado en los artículos 74, fracción III, y 75 de la Ley de Amparo.

34. Lo anterior porque:

a) La quejosa acreditó su interés jurídico con la presentación de las copias certificadas de las escrituras públicas números ********** y **********, pasados ante la fe del notario público número ********** en el Distrito Federal,

así como el aviso en el Registro Federal de Contribuyentes, relativo al cambio de domicilio fiscal; así como la copia certificada de la factura expedida a favor de **********, respecto del vehículo marca **********, versión **********, modelo **********, número de serie **********, con la cual se acredita que realiza de manera habitual y profesional operaciones de comercialización o distribución de vehículos terrestres con un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

b) De la adminiculación de las actas constitutivas, el registro federal de contribuyentes y la factura exhibida, se advierte una presunción *iuris tantum* de que la actividad que lleva a cabo la quejosa, de manera habitual, se encuentra en la hipótesis que señala el artículo 17, fracción VIII, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y, por tanto, su interés legítimo para actuar en el juicio, así como la afectación en su esfera jurídica.

Tercer agravio

35. La recurrente argumenta que la sentencia emitida por el Juez Federal viola los principios de legalidad, seguridad jurídica y exhaustividad que deben cumplir las sentencias, transgrediendo lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como lo previsto en los numerales 74, fracciones II y III, y 75 de la Ley de Amparo, toda vez que el juzgador no recabó oficiosamente las pruebas que estimara necesarias para resolver el asunto.

36. Por tanto, estima que si el Juez de Distrito estimó insuficientes las pruebas exhibidas por la quejosa, entonces debió requerirle aquellas que considerara pertinentes para demostrar su acción en el juicio de amparo.

Cuarto agravio

37. A juicio de la quejosa, la sentencia recurrida transgrede lo dispuesto en los artículos 74, fracción II, y 76 de la Ley de Amparo, en virtud de que no atiende, integralmente, los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, al haber sido omisa en analizar que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita violenta las garantías de legalidad y seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque:

a) El Juez partió de un análisis incorrecto de las pruebas y de una carencia de análisis de los conceptos de violación planteados para sobreseer en el

juicio de amparo, sin llevar a cabo el análisis de constitucionalidad formulado por la quejosa, toda vez que demostró tener interés jurídico en el asunto, al ubicarse en el supuesto de sujetos que llevan a cabo actividades vulnerables como se prevé en el artículo 17, fracción VIII, de la ley relativa.

b) El órgano colegiado deberá aplicar el principio *pro personae* para revocar la sentencia y llevar a cabo el estudio de constitucionalidad, pues en términos del artículo 1o. constitucional, todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes, favoreciendo en todo tiempo a las personas para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas, el cual constituye el control de convencionalidad o *ex officio* en materia de derechos humanos. Por tanto, deben estudiarse los conceptos de violación de inconstitucionalidad propuestos por la quejosa en su escrito inicial de demanda.

VII.4. Recurso de revisión adhesivo

38. En relación con la sentencia dictada por el Juez de Distrito, el presidente de la República se adhirió al recurso de revisión principal.

39. Dicha autoridad manifestó, esencialmente, que debía confirmarse el sobreseimiento decretado por el Juez Federal, al estimar que las normas que impugna son de naturaleza autoaplicativa pero que no proporcionó los medios probatorios idóneos para demostrar que la sola vigencia de la ley le causó perjuicio, ni que realiza alguna de las actividades vulnerables que señala el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

40. Además, la recurrente adhesiva manifiesta que debe confirmarse el sobreseimiento toda vez que la resolución no es contraria a lo que señala el artículo 75 de la Ley de Amparo ni impide el acceso efectivo a la justicia, al haberse omitido el estudio de los conceptos de violación.

VII.5. Acuerdo del Tribunal Colegiado

41. En sesión de nueve de mayo de dos mil catorce, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito analizó los agravios vertidos por la parte quejosa para desvirtuar el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo, así como las manifestaciones de la autoridad recurrente vía adhesiva; y concluyó que debía revocarse el sobreseimiento.

42. Lo anterior, con base en los razonamientos que se narran a continuación:

a) El tercer agravio vertido por la recurrente es inoperante, porque a través del recurso de revisión no pueden analizarse cuestiones relativas a que el Juez de Distrito violó derechos humanos, al tramitar o resolver el juicio de amparo, debido a la naturaleza del recurso y la función de control constitucional que desempeña. Sin embargo, ello no implica que el juzgador no pueda infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados, porque en su carácter de autoridad lo puede hacer.

En el caso, tal cuestión no acontece porque la omisión de estudio de conceptos de violación no se traduce en que se haya dejado en estado de indefensión a la quejosa.

Por otra parte, resulta infundado el agravio de la recurrente en el sentido de que el Juez de Distrito no se encontraba obligado a recabar de oficio las pruebas que estimó necesarias para resolver el asunto, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Amparo, el Juez Federal no tiene obligación de recabar pruebas de oficio, más que en los casos en los que habiendo sido rendidas, no obraran en autos y se estimaran necesarias para la resolución del asunto.

Por tanto, el Juez de Distrito sólo valoró las pruebas ofrecidas por la quejosa para demostrar interés jurídico en el asunto y con base en éstas determinó sobreseer en el juicio de amparo.

b) El cuarto agravio es infundado, toda vez que la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once no se traduce en que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartición de justicia, en la forma en la cual han sido desempeñadas con anterioridad. Más bien, el cambio que operó en el sistema jurídico mexicano en relación con los derechos humanos y la interpretación más favorable a la persona en el orden constitucional debe entenderse en el sentido que los instrumentos internacionales pueden contener una protección más amplia para el gobernado respecto de la institución jurídica que se analice.

Por tanto, contrario a lo aducido por la recurrente, la reforma constitucional no implica que, en materia de amparo, dejen de observarse los principios de su procedencia, ya que ello equivaldría a soslayar los principios constitucionales, convencionales y legales que rigen las funciones jurisdiccionales de los órganos relativos.

c) Los agravios primero y segundo, analizados de manera conjunta, resultaron parcialmente fundados, pero suficientes para revocar la sentencia recurrida; toda vez que las normas impugnadas tienen naturaleza de autoaplicativas, en tanto, generan obligaciones para los gobernados a quienes se dirigen desde el momento de su entrada en vigor.

Esto es así, porque desde ese momento existe obligación para ciertas personas de un hacer, consistente en dar aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las actividades previstas en el artículo 17, fracción VIII, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, lo cual se acredita con las copias certificadas de los instrumentos notariales, el registro federal de contribuyentes y la factura exhibidas por la quejosa, a través de su adminiculación. Por tanto, debe revocarse el fallo del Juez de Distrito.

d) Por su parte, al haber resultado fundada la revisión, los agravios vertidos en el recurso de revisión adhesivo dirigidos a sostener el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, resultan infundados; pues no son suficientes para demostrar la improcedencia del juicio.

Asimismo, no se actualizan las diversas causales de improcedencia hechas valer por la autoridad recurrente, ni de oficio se advirtió la actualización de alguna.

e) Finalmente, se estima que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el estudio de los conceptos de violación vertidos por la quejosa, en términos de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto noveno, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de mayo de dos mil trece; dado que no existe jurisprudencia sobre los temas debatidos.

VIII. Estudio de fondo

43. Del análisis a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, se observa que la parte quejosa plantea argumentos que tienen como fin combatir la inconstitucionalidad de los preceptos que se señalan a continuación:

"**Artículo 17.** Para efectos de esta ley se entenderán actividades vulnerables y, por tanto, objeto de identificación en términos del artículo siguiente, las que a continuación se enlistan:

"I. Las vinculadas a la práctica de juegos con apuesta, concursos o sorteos que realicen organismos descentralizados conforme a las disposiciones legales aplicables, o se lleven a cabo al amparo de los permisos vigentes concedidos por la Secretaría de Gobernación bajo el régimen de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento. En estos casos, únicamente cuando se lleven a cabo bajo las siguientes modalidades y montos:

"La venta de boletos, fichas o cualquier otro tipo de comprobante similar para la práctica de dichos juegos, concursos o sorteos, así como el pago del valor que representen dichos boletos, fichas o recibos o, en general, la entrega o pago de premios y la realización de cualquier operación financiera, ya sea que se lleve a cabo de manera individual o en serie de transacciones vinculadas entre sí en apariencia, con las personas que participen en dichos juegos, concursos o sorteos, siempre que el valor de cualquiera de esas operaciones sea por una cantidad igual o superior al equivalente a trescientas veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior al equivalente a seiscientas cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

"II. La emisión o comercialización, habitual o profesional, de tarjetas de servicios, de crédito, de tarjetas prepagadas y de todas aquellas que constituyan instrumentos de almacenamiento de valor monetario, que no sean emitidas o comercializadas por entidades financieras. Siempre y cuando, en función de tales actividades: el emisor o comerciante de dichos instrumentos mantenga una relación de negocios con el adquirente; dichos instrumentos permitan la transferencia de fondos, o su comercialización se haga de manera ocasional. En el caso de tarjetas de servicios o de crédito, cuando el gasto mensual acumulado en la cuenta de la tarjeta sea igual o superior al equivalente a ochocientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. En el caso de tarjetas prepagadas, cuando su comercialización se realice por una cantidad igual o superior al equivalente a seiscientas cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, por operación. Los demás instrumentos de almacenamiento de valor monetario serán regulados en el reglamento de esta ley.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría, en el caso de tarjetas de servicios o de crédito, cuando el gasto mensual acumulado en la cuenta de la tarjeta sea igual o superior al equivalente a un mil doscientas ochenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. En el caso de tarjetas

prepagadas, cuando se comercialicen por una cantidad igual o superior al equivalente a seiscientas cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"III. La emisión y comercialización habitual o profesional de cheques de viajero, distinta a la realizada por las entidades financieras.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría cuando la emisión o comercialización de los cheques de viajero sea igual o superior al equivalente a seiscientas cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"IV. El ofrecimiento habitual o profesional de operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos, con o sin garantía, por parte de sujetos distintos a las entidades financieras.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría cuando el acto u operación sea por una cantidad igual o superior al equivalente a un mil seiscientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"V. La prestación habitual o profesional de servicios de construcción o desarrollo de bienes inmuebles o de intermediación en la transmisión de la propiedad o constitución de derechos sobre dichos bienes, en los que se involucren operaciones de compra o venta de los propios bienes por cuenta o a favor de clientes de quienes presten dichos servicios.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría cuando el acto u operación sea por una cantidad igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"VI. La comercialización o intermediación habitual o profesional de metales preciosos, piedras preciosas, joyas o relojes, en las que se involucren operaciones de compra o venta de dichos bienes en actos u operaciones cuyo valor sea igual o superior al equivalente a ochocientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, con excepción de aquellos en los que intervenga el Banco de México.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría cuando quien realice dichas actividades lleve a cabo una operación en efectivo con un cliente por un monto igual o superior o equivalente a un mil seiscientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"VII. La subasta o comercialización habitual o profesional de obras de arte, en las que se involucren operaciones de compra o venta de dichos bienes

realizadas por actos u operaciones con un valor igual o superior al equivalente a dos mil cuatrocientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior al equivalente a cuatro mil ochocientas quince veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"VIII. La comercialización o distribución habitual profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres con un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior al equivalente a seis mil cuatrocientas veinte veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"IX. La prestación habitual o profesional de servicios de blindaje de vehículos terrestres, nuevos o usados, así como de bienes inmuebles, por una cantidad igual o superior al equivalente a dos mil cuatrocientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior al equivalente a cuatro mil ochocientas quince veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"X. La prestación habitual o profesional de servicios de traslado o custodia de dinero o valores, con excepción de aquellos en los que intervenga el Banco de México y las instituciones dedicadas al depósito de valores.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría cuando el traslado o custodia sea por un monto igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"XI. La prestación de servicios profesionales, de manera independiente, sin que medie relación laboral con el cliente respectivo, en aquellos casos en los que se prepare para un cliente o se lleven a cabo en nombre y representación del cliente cualquiera de las siguientes operaciones:

"a) La compraventa de bienes inmuebles o la cesión de derechos sobre estos;

"b) La administración y manejo de recursos, valores o cualquier otro activo de sus clientes;

"c) El manejo de cuentas bancarias, de ahorro o de valores;

"d) La organización de aportaciones de capital o cualquier otro tipo de recursos para la constitución, operación y administración de sociedades mercantiles, o

"e) La constitución, escisión, fusión, operación y administración de personas morales o vehículos corporativos, incluido el fideicomiso y la compra o venta de entidades mercantiles.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría cuando el prestador de dichos servicios lleve a cabo, en nombre y representación de un cliente, alguna operación financiera que esté relacionada con las operaciones señaladas en los incisos de esta fracción, con respeto al secreto profesional y garantía de defensa en términos de esta ley;

"XII. La prestación de servicios de fe pública, en los términos siguientes:

"A. Tratándose de los notarios públicos:

"a) La transmisión o constitución de derechos reales sobre inmuebles, salvo las garantías que se constituyan en favor de instituciones del sistema financiero u organismos públicos de vivienda.

"Estas operaciones serán objeto de aviso ante la secretaría cuando en los actos u operaciones el precio pactado, el valor catastral o, en su caso, el valor comercial del inmueble, el que resulte más alto, o en su caso el monto garantizado por suerte principal, sea igual o superior al equivalente en moneda nacional a dieciséis mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal;

"b) El otorgamiento de poderes para actos de administración o dominio otorgados con carácter irrevocable. Las operaciones previstas en este inciso siempre serán objeto de aviso;

"c) La constitución de personas morales, su modificación patrimonial derivada de aumento o disminución de capital social, fusión o escisión, así como la compraventa de acciones y partes sociales de tales personas.

"Serán objeto de aviso cuando las operaciones se realicen por un monto igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"d) La constitución o modificación de fideicomisos traslativos de dominio o de garantía sobre inmuebles, salvo los que se constituyan para garantizar algún crédito a favor de instituciones del sistema financiero u organismos públicos de vivienda.

"Serán objeto de aviso cuando las operaciones se realicen por un monto igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"e) El otorgamiento de contratos de mutuo o crédito, con o sin garantía, en los que el acreedor no forme parte del sistema financiero o no sea un organismo público de vivienda.

"Las operaciones previstas en este inciso, siempre serán objeto de aviso.

"B. Tratándose de los corredores públicos:

"a) La realización de avalúos sobre bienes con valor igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"b) La constitución de personas morales mercantiles, su modificación patrimonial derivada de aumento o disminución de capital social, fusión o escisión, así como la compraventa de acciones y partes sociales de personas morales mercantiles;

"c) La constitución, modificación o cesión de derechos de fideicomiso, en los que de acuerdo con la legislación aplicable puedan actuar;

"d) El otorgamiento de contratos de mutuo mercantil o créditos mercantiles en los que de acuerdo con la legislación aplicable puedan actuar y en los que el acreedor no forme parte del sistema financiero.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría los actos u operaciones anteriores en términos de los incisos de este apartado.

"C. Por lo que se refiere a los servidores públicos a los que las leyes les confieran la facultad de dar fe pública en el ejercicio de sus atribuciones previstas en el artículo 3, fracción VII de esta ley.

"XIII. La recepción de donativos, por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, por un valor igual o superior al equivalente a un mil seiscientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría cuando los montos de las donaciones sean por una cantidad igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"XIV. La prestación de servicios de comercio exterior como agente o apoderado aduanal, mediante autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para promover por cuenta ajena, el despacho de mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera, de las siguientes mercancías:

"a) Vehículos terrestres, aéreos y marítimos, nuevos y usados, cualquiera que sea el valor de los bienes;

"b) Máquinas para juegos de apuesta y sorteos, nuevas y usadas, cualquiera que sea el valor de los bienes;

"c) Equipos y materiales para la elaboración de tarjetas de pago, cualquiera que sea el valor de los bienes;

"d) Joyas, relojes, piedras preciosas y metales preciosos, cuyo valor individual sea igual o superior al equivalente a cuatrocientas ochenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"e) Obras de arte, cuyo valor individual sea igual o superior al equivalente a cuatro mil ochocientas quince veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"f) Materiales de resistencia balística para la prestación de servicios de blindaje de vehículos, cualquiera que sea el valor de los bienes.

"Las actividades anteriores serán objeto de aviso en todos los casos antes señalados, atendiendo lo establecido en el artículo 19 de la presente ley;

"XV. La constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles por un valor mensual superior al equivalente a un mil seiscientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación mensual sea igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

"Los actos u operaciones que se realicen por montos inferiores a los señalados en las fracciones anteriores no darán lugar a obligación alguna. No obstante, si una persona realiza actos u operaciones por una suma acumulada en un periodo de seis meses que supere los montos establecidos en cada supuesto para la formulación de avisos, podrá ser considerada como operación sujeta a la obligación de presentar los mismos para los efectos de esta ley.

"La secretaría podrá determinar mediante disposiciones de carácter general, los casos y condiciones en que las actividades sujetas a supervisión no deban ser objeto de aviso, siempre que hayan sido realizadas por conducto del sistema financiero."

"**Artículo 18.** Quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere el artículo anterior tendrán las obligaciones siguientes:

"I. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen las propias actividades sujetas a supervisión y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación;

"II. Para los casos en que se establezca una relación de negocios, se solicitará al cliente o usuario la información sobre su actividad u ocupación, basándose entre otros, en los avisos de inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del Registro Federal de Contribuyentes;

"III. Solicitar al cliente o usuario que participe en actividades vulnerables información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, declarará que no cuenta con ella;

"IV. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la actividad vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios.

"La información y documentación a que se refiere el párrafo anterior deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años contado a partir de la fecha de la realización de la actividad vulnerable,

salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente;

"V. Brindar las facilidades necesarias para que se lleven a cabo las visitas de verificación en los términos de esta ley, y

"VI. Presentar los avisos en la secretaría en los tiempos y bajo la forma prevista en esta ley."

"**Artículo 20.** Las personas morales que realicen actividades vulnerables deberán designar ante la secretaría a un representante encargado del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley, y mantener vigente dicha designación, cuya identidad deberá resguardarse en términos del artículo 38 de esta ley.

"En tanto no haya un representante o la designación no esté actualizada, el cumplimiento de las obligaciones que esta ley señala, corresponderá a los integrantes del órgano de administración o al administrador único de la persona moral.

"Las personas físicas tendrán que cumplir, en todos los casos, personal y directamente con las obligaciones que esta ley establece, salvo en el supuesto previsto en la sección tercera del capítulo III de esta ley."

"**Artículo 21.** Los clientes o usuarios de quienes realicen actividades vulnerables les proporcionarán a éstos la información y documentación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones que esta ley establece.

"Quienes realicen las actividades vulnerables deberán abstenerse, sin responsabilidad alguna, de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la referida información o documentación a que se refiere el párrafo anterior."

"**Artículo 32.** Queda prohibido dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, en los supuestos siguientes:

"I. Constitución o transmisión de derechos reales sobre bienes inmuebles por un valor igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;

"II. Transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;

"III. Transmisiones de propiedad de relojes, joyería, metales preciosos y piedras preciosas, ya sea por pieza o por lote, y de obras de arte, por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;

"IV. Adquisición de boletos que permita participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos, así como la entrega o pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o sorteos por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;

"V. Prestación de servicios de blindaje para cualquier vehículo de los referidos en la fracción II de este artículo o bien, para bienes inmuebles por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;

"VI. Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación, o

"VII. Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes a que se refieren las fracciones I, II y V de este artículo, por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, mensuales al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación."

"**Artículo 53.** Se aplicará la multa correspondiente a quienes:

"I. Se abstengan de cumplir con los requerimientos que les formule la secretaría en términos de esta ley;

"II. Incumplan con cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 18 de esta ley;

"III. Incumplan con la obligación de presentar en tiempo los avisos a que se refiere el artículo 17 de esta ley.

"La sanción prevista en esta fracción será aplicable cuando la presentación del aviso se realice a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que debió haber sido presentado. En caso de que la extemporaneidad u omisión exceda este plazo, se aplicará la sanción prevista para el caso de omisión en el artículo 55 de esta ley, o

"IV. Incumplan con la obligación de presentar los avisos sin reunir los requisitos a que se refiere el artículo 24 de esta ley;

"V. Incumplan con las obligaciones que impone el artículo 33 de esta ley;

"VI. Omitan presentar los avisos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, y

"VII. Participen en cualquiera de los actos u operaciones prohibidos por el artículo 32 de esta ley."

"**Artículo 54.** Las multas aplicables para los supuestos del artículo anterior de esta ley serán las siguientes:

"I. Se aplicará multa equivalente a doscientos y hasta dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el caso de las fracciones I, II, III y IV del artículo 53 de esta ley;

"II. Se aplicará multa equivalente a dos mil y hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el caso de la fracción V del artículo 53 de esta ley, y

"III. Se aplicará multa equivalente a diez mil y hasta sesenta y cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o del diez al cien por ciento del valor del acto u operación, cuando sean cuantificables en dinero, la que resulte mayor en el caso de las fracciones VI y VII del artículo 53 de esta ley."

"Transitorios

"**Séptimo.** Se derogan todos los preceptos legales que se opongan a la presente ley."

44. Para proceder al estudio constitucional de los preceptos antes señalados, se hace necesaria la cita de otras disposiciones de la ley impugnada, a fin de comprender el objeto de la ley y su relación con los sujetos a quienes, en el caso, se dirige su observancia:

"**Artículo 1.** La presente ley es de orden e interés público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 2.** El objeto de esta ley es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento."

45. Ahora bien, del estudio analítico y teleológico de los preceptos antes señalados, se advierte lo siguiente:

a) Que la ley impugnada es de interés público y observancia general en territorio nacional, lo que implica que el ordenamiento fue creado con base en las pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de la comunidad y que deben ser protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

b) Que el objeto de la legislación es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional que tenga como fin recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos correspondientes.

c) Que define cuáles son, para efectos de la ley, los conceptos de actividades vulnerables y que serán objeto de identificación, como en el caso, lo previsto en el artículo 17, fracción VIII, relativo a la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres con un valor igual o mayor al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

d) Que las personas físicas o morales que realicen actividades vulnerables, estarán sujetas a determinadas obligaciones, como son la identificación de los clientes y usuarios con quienes realicen las actividades sujetas a su-

pervisión y verificar su identidad y recabar copia de la documentación; que ante una relación de negocios, se solicitará la información sobre su actividad u ocupación; solicitar a quien participe en "actividades vulnerables" información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y la exhibición de documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder o bien, declare que no cuenta con ella; conservar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la "actividad vulnerable", así como la que identifique a sus clientes o usuarios, la cual deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años, salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente; brindar las facilidades necesarias para que se lleven a cabo las visitas de verificación en los términos de esta ley, y presentar los avisos en la secretaría en los tiempos y bajo la forma prevista en esta ley.

e) El artículo 32 establece la prohibición de dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, en diversos supuestos.

f) El artículo 53 establece que se aplicarán las multas correspondientes a quienes participen en actividades prohibidas o incumplan con las obligaciones que la ley les impone.

g) El artículo 54 establece los montos de las multas que podrán imponerse a quienes no observen las disposiciones de la ley.

h) Finalmente, el artículo séptimo transitorio deroga todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la ley impugnada.

46. Una vez precisados los preceptos que serán sometidos a escrutinio constitucional, se procede al estudio de los conceptos de violación propuestos por la parte quejosa en el escrito inicial de demanda, los cuales se analizarán en forma diversa a aquella en que fueron planteados; por lo que esta Primera Sala propone el estudio de los conceptos de violación en relación con los temas que se vierten en el escrito de demanda, en el orden siguiente:

a) Omisiones legislativas

b) Principio de igualdad y no discriminación

c) Derecho a la libertad de trabajo

d) Principio de seguridad jurídica

e) Delegación de las facultades de investigación

f) Imposición de multas excesivas

VIII. 1. Omisiones legislativas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

47. Dentro de sus conceptos de violación, la parte quejosa hace valer omisiones efectuadas por el órgano legislativo durante la creación de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, específicamente los artículos 17, fracción VIII, 18, 21, 32, fracción II, y 33, último párrafo, consistentes en que el legislador debió buscar la medida menos lesiva a los derechos humanos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo de los gobernados, cuando les impuso diversas obligaciones, prohibiciones y limitantes.

48. Dichos planteamientos son inoperantes.

49. En atención al principio de división funcional de poderes, el órgano legislativo federal cuenta con facultades de ejercicio potestativo y obligatorio, mismas que, al desarrollarse, pudieran encontrarse afectadas por diversos tipos de omisiones. Por un lado, existe una omisión absoluta, cuando el creador de la norma no ha ejercido su competencia; mientras que, por otro, puede presentarse una omisión relativa si, al haberse ejercido lo hace parcialmente o no la realizan de manera integral, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de la función legislativa.[11]

---

[11] Lo anterior, en lo que interesa, conforme a la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.—En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un man-

50. Además, el Pleno de este Alto Tribunal estableció a través de los criterios P. CLXVIII/97 y P. LXXX/99, de rubros: "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL."[12] y "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.";[13] así como en la tesis P./J. 134/2008:

---

dato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

[12] Cuyo texto dispone: "Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, diciembre de 1997, página 180.

[13] Que dispone: "Cuando en la demanda de amparo directo o en los agravios expresados en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional, se impugna la omisión de una Legislatura, ya sea local o federal, de expedir determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al recurrente y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, apartándose del enunciado principio.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 40.

"ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).",[14] por mayoría de razón, entre otras premisas, que las omisiones legislativas no son reparables a través del juicio de amparo y tampoco mediante el recurso de revisión, porque no es posible obligar al creador de las normas a legislar lo que, desde el punto de vista del quejoso, no hizo durante el proceso de creación de la norma correspondiente.

51. Esto es así, porque ante la hipotética concesión de la protección federal, ésta no tendría el alcance de obligar al Congreso de la Unión a legislar, ni podrían darse efectos generales a la ejecutoria; toda vez que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, que vincularía a todos los gobernados y autoridades, cuya actuación tuviera relación con la norma creada.

52. Por ende, si el quejoso busca demostrar que el legislador debió proponer medidas menos transgresoras de sus derechos humanos de igualdad, no discriminación y libertad de comercio; debe decirse que ello no es analizable desde la perspectiva de una omisión legislativa absoluta o relativa, porque el órgano emitió un ordenamiento ante la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal y propuso la manera en la cual la normatividad tendría un desarrollo

[14] Cuyo texto señala: "De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. CLXVIII/97, de rubro: 'LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.', debe considerarse que aun cuando es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé el arrendamiento de vivienda para los trabajadores, dado que en el rubro correspondiente sólo contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ya que la única referencia que contiene la ley respecto a dicho arrendamiento se encuentra en el artículo cuadragésimo cuarto transitorio, para aquellas que a la fecha de entrada en vigor de la ley tenga en arrendamiento el instituto, y donde se faculta a la junta directiva a expedir las normas que deberán aplicarse a dichas viviendas, lo que significa que la modalidad de arrendamiento habitacional, se limita exclusivamente a las que ya están en esa situación; también lo es, que tal violación constituye una omisión legislativa que no puede repararse a través del amparo, puesto que a virtud de sus efectos no puede obligarse al legislador ordinario a colmar la falta de previsión en esta materia, dado que el efecto relativo de las sentencias de amparo lo impide.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 43.

óptimo en relación con su objetivo; esto es, la identificación y prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

53. En estas condiciones, es inconcuso que el argumento del quejoso constituye más bien, un tema de análisis a través de un escrutinio razonable mediante el cual se demuestre que, efectivamente, la actividad legislativa lesiona sus derechos humanos de igualdad, no discriminación y libertad de comercio, mismos que serán abordados posteriormente.[15]

VIII.2. Transgresión al principio de igualdad y no discriminación (artículo 1o. constitucional)

54. La parte quejosa dirige argumentos tendientes a demostrar que los artículos 17, fracción VIII, 18, 21, 32, fracción II, y 33, último párrafo, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, porque –desde su punto de vista– restringen el principio de igualdad y no discriminación.

55. No obstante lo manifestado por la aquí recurrente, el concepto de violación deviene infundado, toda vez que los preceptos señalados respetan los principios y libertades que tutelan los artículos 1o. y 5o. constitucionales, como se explica a continuación:

56. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[16] establece que la igualdad y no discriminación son principios básicos y generales que deben interpretarse y relacionarse sistemáticamente con el contenido de otros preceptos.

---

[15] Sirve de apoyo, por mayoría de razón, la tesis 1a. CX/2010, de rubro y texto: "IGUALDAD. DEBE ESTUDIARSE EN EL JUICIO DE AMPARO EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA SI SE ADVIERTE QUE LA NORMA GENERA UN TRATO DESIGUAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA.—En aquellos casos donde un régimen jurídico tácitamente excluye de su ámbito de aplicación a un determinado grupo, no debe desestimarse el planteamiento de violación a la garantía de igualdad bajo la consideración de que el tema involucra un problema de omisión legislativa. El mismo debe analizarse a la luz del test de igualdad. De otro modo, se haría nugatoria la defensa jurisdiccional del principio de igualdad ante la ley, vulnerando los principios que orientan la tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 17 de la norma fundamental.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 167.

[16] "**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.

57. Por ello, para determinar que una norma vulnera el principio enunciado, es insuficiente alegar que el supuesto dispositivo transgresor contraviene lo prescrito por el artículo 1o. constitucional. Esto ha sido así reconocido en la tesis 1a. CXXXVIII/2005, de rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."[17]

58. En la ejecutoria que dio origen a la tesis citada, se menciona que el principio de igualdad puede dividirse en dos premisas parciales que facilitan su aplicación:

a) Si no hay razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual;

b) Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual.

59. Con el fin de salvaguardar el derecho fundamental de igualdad y no discriminación, la norma que rige la distinción en el tratamiento debe ser fundada y motivada, precisándose las consideraciones por las que su autor efectúa la diferenciación, siendo ésta la materia a través de la cual se ejerce el control de constitucionalidad de las actuaciones de la autoridad.

"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."

[17] Texto: "El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de 'términos de comparación', los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 40.

60. El núcleo del principio de igualdad queda establecido en los términos de la razón suficiente que justifique el trato desigual; por tanto, el problema quedaría concentrado en la justificación de éste.

61. Al evaluarse la justificación de un trato desigual, que repercuta sobre un derecho consagrado por la Constitución, debe identificarse si con dicho trato se persigue una finalidad legítima y, además, que existe una razonable relación entre los medios empleados y la finalidad perseguida, debiendo las primeras guardar relación con las segundas.

62. Ahora bien, los alcances del principio de igualdad y no discriminación que se han expuesto pueden desarrollarse siempre que se defina sobre qué criterios y con qué fines deben considerarse iguales o desiguales dos o más situaciones.

63. En ese sentido, esta Primera Sala comparte la metodología de estudio que ha sido abordada en la tesis 2a./J. 42/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.",[18] en la

[18] Que dispone: "La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio Texto Constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida

que se propone que el estudio del principio de igualdad se realiza conforme a los siguientes pasos:

a) En primer término, debe determinarse el término de comparación apropiado y determinar que se encuentran en situación de igualdad respecto de otros individuos.

b) En segundo lugar, determinar que la decisión del tratamiento diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente.

c) Finalmente, que la consecución de dicho fin, por los medios propuestos, sea posible y, además, adecuada para el logro del fin legítimo.

64. En el mismo sentido, para determinar si una decisión legislativa no es contraria al principio de igualdad y no discriminación, esta Suprema Corte aplica un escrutinio de proporcionalidad análogo al que se aplica en los casos de limitaciones de derechos.

65. Las tesis que resumen los estándares de análisis más importantes son las siguientes: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.",[19] "IGUALDAD. DELI-

---

legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427.

[19] Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, que señala: "La igualdad en nuestro Texto Constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa

MITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."[20] e "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."[21]

---

obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

[20] Tesis 1a. CXXXVIII/2005: "El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de 'términos de comparación', los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.", publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 40.

[21] 1a./J. 37/2008: "La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos

66. Ahora bien, en virtud de lo anterior, para determinar si una ley o uno de sus preceptos resulta contrario al principio de igualdad y no discriminación, ello la obliga a examinar rasgos adicionales a los que considera cuando contempla la cuestión desde la perspectiva de los derechos sustantivos involucrados.

67. Esta Suprema Corte ha concluido que una determinada regulación limitadora de derechos no es excesiva, sino legítima, necesaria y proporcional, cuando está justificada por la necesidad de armonizar las exigencias normativas derivadas del derecho en cuestión con otras también relevantes en el caso, por lo que pudiera ser necesario analizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, si las cargas que esa limitación de derechos representa, se encuentran repartidas de manera adecuada o si la ley las reparte utilizando criterios clasificatorios legítimos.

68. Por tanto, aunque una norma sea adecuada en el sentido de representar una medida apta para alcanzar determinado fin, puede tener defectos de sobre inclusión o exclusión, de los que deriva una vulneración al principio de igualdad y no discriminación, por el criterio utilizado por el precepto (origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto

---

y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas) o, por la extensión e intensidad de la incidencia en goce de un derecho fundamental; por lo que será necesario examinar con especial cuidado si los medios utilizados por el legislador son adecuados a la luz del fin perseguido.

69. En el caso, en la iniciativa presentada el treinta y uno de agosto de dos mil diez ante la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal expuso lo siguiente:

"…

"A partir de la tipificación del delito en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal en el año de 1996, el Gobierno Mexicano ha establecido un mayor número de controles a las diferentes instituciones del sistema financiero mexicano, a través de disposiciones de carácter general que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

"Las disposiciones de carácter general contienen obligaciones a las instituciones del sistema financiero mexicano, entre otras: i) la de conocer e identificar a los clientes; ii) la implementación de sistemas de monitoreo; y, iii) diversos criterios para la salvaguarda de la información y la capacitación de empleados y los reportes de operaciones.

"De esa forma, con el propósito de agrupar en una sola institución las facultades de prevención y control de las operaciones con recursos de procedencia ilícita, se creó el 7 de mayo de 2004 la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), como unidad administrativa de la SHCP, encargada de centralizar y procesar toda la información relativa a las operaciones inusuales, relevantes o preocupantes que le sean reportadas por las instituciones del sistema financiero.

"Ante las medidas adoptadas por el Estado Mexicano para evitar que se introduzca dinero de origen ilícito al sistema financiero, el crimen organizado buscó otros medios para ocultar la procedencia de sus recursos. De esa forma, la delincuencia organizada ha comenzado a utilizar el sector no financiero de la economía –ámbito no regulado en la materia–, para realizar operaciones con la finalidad de blanquear sus capitales. Como consecuencia, la economía criminal se ha vinculado con la economía formal a través de complejos esquemas de negocios, penetrando profundamente en los mercados y constituyendo un elemento crítico y volátil en la economía global.

"En la actualidad sólo las instituciones financieras están sujetas a un régimen normativo específico encaminado a la prevención y combate a las

operaciones con recursos de procedencia ilícita. No obstante, la regulación se encuentra dispersa en 11 leyes, correspondientes a cada uno de los sectores del sistema financiero del país, y a diferencia de la mayoría de los países tanto de América del Norte como Latinoamericanos y Europeos, su implementación se realiza a través de 'disposiciones de carácter general' emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no tienen carácter de ley.

"Las leyes que dispersan las normas relativas a la prevención y detección de las operaciones con recursos de procedencia ilícita son:

"• Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en la cual se regula lo relativo a las siguientes instituciones financieras: Almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito, transmisores de dinero y centros cambiarios (artículos 95 y 95 Bis).

"• Ley de Instituciones de Crédito, en la que se regula lo relativo a las siguientes instituciones financieras: instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), instituciones de banca múltiple, instituciones de banca de desarrollo y sociedades operadoras de sociedades de inversión (artículo 115).

"• Ley del Mercado de Valores, que regula a las casas de bolsa, especialistas bursátiles y sociedades distribuidoras de sociedades de inversión (artículo 212).

"• Ley de Ahorro y Crédito Popular en que se establece lo relativo a entidades de ahorro y crédito popular, cooperativas y sociedades financieras populares (artículo 124).

"• Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en la que se regulan las administradoras de fondos para el retiro (artículo 108 Bis).

"• Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en la que se regula a las instituciones de seguros (artículo 140).

"• Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que establece lo relativo a dichas instituciones (artículo 112).

"• Ley de Uniones de Crédito (artículo 129).

"• Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (artículos 71 y 72).

"• Ley de Sociedades de Inversión (artículo 91).

"Todas las leyes referidas previamente, solamente enuncian las obligaciones de los sujetos obligados del sistema financiero, para establecer medidas y procedimientos encaminados a prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita, presentar reportes a la autoridad e informar de empleados, funcionarios, apoderados o miembros del Consejo de Administración.

"Sin embargo, el detalle de la implementación de la regulación y el cumplimiento de las respectivas obligaciones en la materia, se realiza a través de 'Disposiciones de carácter general', emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no tienen autoridad de ley –sujetas a cambios discrecionales por parte de la autoridad–, en los que se enuncian los requisitos que deben cumplir los sujetos obligados sobre los siguientes temas:

"• Política de identificación y conocimiento de clientes y usuarios;

"• Política de identificación del riesgo;

"• Reportes a la autoridad: operaciones relevantes, operaciones inusuales, operaciones internas preocupantes y reportes de transferencias de fondos;

"• Estructuras internas;

"• Capacitación y difusión;

"• Sistemas automatizados; y,

"• Reserva y confidencialidad.

"Aun cuando las disposiciones que emite la SHCP, tienen una enorme flexibilidad para poder ser modificadas, sólo las relativas al sistema bancario, casas de cambio y transmisores de dinero han sido actualizadas recientemente en los años 2009 y 2010 –las otras han quedado rezagadas–.

"En consecuencia, en México tenemos una regulación normativa dispersa en 11 ordenamientos que no detallan con precisión los derechos y obligaciones de los sujetos obligados del sistema financiero en la prevención a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, múltiples disposiciones generales que no tienen la autoridad de ley y que no han sido actualizadas con la regularidad que se necesita y, por último,

los diversos sujetos distintos al sistema financiero, que pueden ser utilizados por el crimen organizado para lavar dinero, no son objeto de regulación alguna que permita rastrear el origen y destino de los recursos ilícitos.

"Es por ello fundamental, dotar de un marco jurídico que de bases suficientes a autoridades, al sistema financiero y demás sujetos obligados, para avanzar en la prevención y combate al lavado de dinero.

"...

"En este sentido, el GAFI recomienda que los Estados adopten políticas adecuadas para incorporar a las industrias, negocios y profesiones –que, por sus características propias pueden servir a la delincuencia organizada como medio de acceso de los recursos ilícitos a la economía formal– en la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita, colaborando con las autoridades al reportar operaciones sospechosas de lavado de dinero y proporcionado información útil para tal efecto.

"En vista de lo antes referido, se hace necesario que la política de prevención de lavado de dinero mexicana se articule de manera global y evolucione a semejanza de los modelos internacionales, tanto de América del Norte como Latinoamericanos y Europeos, que han adoptado las mejores prácticas internacionales, a efecto de que se incluya a todos los sectores susceptibles a recibir o realizar operaciones con fondos de procedencia ilícita.

"III. Mejores prácticas internacionales.

"El problema del lavado de dinero constituye un fenómeno global que ha motivado que las naciones reformen sus marcos jurídicos y estructuras de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Tanto en América del Norte como en diversos países de Latinoamérica y Europa, se han impulsado legislaciones exclusivas para atender este fenómeno delincuencial, a diferencia de México en que, como fue referido líneas arriba, existe una dispersión legislativa en once distintos ordenamientos y los sujetos no financieros carecen de regulación.

"...

"IV. Iniciativa de Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo.

"La presente iniciativa de ley se suma a los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal en la materia, a saber:

"• La estrategia nacional para la prevención y el combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo dada a conocer el 26 de agosto de 2010;

"• Los diálogos por la seguridad pública sostenidos por el presidente de la República con miembros de la sociedad civil en el mes de agosto de 2010; y,

"• Proyecto de decreto de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, presentada a este Senado de la República el pasado 26 de agosto de 2010 (iniciativa del Ejecutivo Federal).

"Esta iniciativa aporta una propuesta incluyente que incorpora lo mejor de la experiencia nacional e internacional en un solo marco jurídico y que puede resumirse en los siguientes puntos:

"• Sistematización del marco jurídico de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. La razón de que esta iniciativa haya contemplado incluir la prevención de actividades que pudieran financiar al terrorismo, además de tratarse de una recomendación del GAFI, atiende a la vinculación operativa que existe entre las operaciones con recursos de procedencia ilícita y aquellas de financiamiento al terrorismo.

"•• Incorporación de nuevos sujetos obligados no financieros, así como inclusión de los actuales sujetos obligados del sistema financiero en un solo ordenamiento jurídico.

"...

"•• Los sujetos obligados no financieros tendrán igualmente obligaciones de prevención; sin embargo, será el reglamento y el Comité Técnico Interinstitucional el que (sic) determinará por medio de disposiciones de carácter general, tanto los programas y políticas para su cumplimiento, así como el detalle y características de las operaciones que deberán de reportar.

"...

"•• Se restringe el uso de efectivo para cualquier constitución o transmisión de derechos que se realice sobre bienes inmuebles. Se establece que las operaciones que realicen los sujetos obligados no financieros por la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente

en el Distrito Federal deberá realizarse por medio de algún instrumento bancario o financiero previsto por la ley. Por último, se dispone que cualquier persona que realice una operación superior a dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en efectivo, deberán reportarla al Comité Técnico Interinstitucional. En su caso, dicho reporte se considerará realizado con la declaración que se realice en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta o que dicha cantidad sea ingresada al sistema financiero.

"...

"2. Sujetos obligados.

"...

"Por otro lado, se propone incorporar a nuevos sujetos obligados, que, por la naturaleza de las actividades que realizan, presentan mayor vulnerabilidad a ser utilizados en operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, o bien, que por su actividad cotidiana tienen acceso a información relativa a dichas operaciones. En cumplimiento a las disposiciones del GAFI y en seguimiento a las mejores prácticas internacionales, los nuevos sujetos obligados propuestos son:

"• Las entidades comerciales no bancarias que celebren contratos de mutuo o crédito, emitan o comercialicen tarjetas de servicio, de crédito o, en general, instrumentos utilizados en el sistema de pagos, para la adquisición de bienes, servicios o disposición de dinero en efectivo o cheques de viajero y venta de tarjetas prepagadas;

"• Las personas diversas a las entidades financieras que habitualmente celebren contratos de mutuo con o sin garantía prendaria, directamente o a través de establecimientos mercantiles, o bien, que otorguen préstamos o contratos de crédito al público en general, con independencia de la figura jurídica que adopten para el propósito de sus operaciones;

"• Las personas que realicen juegos con apuestas, sorteos o concursos conforme a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Radio y Televisión y a sus respectivos reglamentos, así como los organismos públicos descentralizados que realicen dichas actividades, en los términos de su legislación aplicable;

"• Las personas que se dediquen a las actividades de promoción, agencia, desarrollo, construcción, compraventa, comodato, arrendamiento, inversión,

comisión, administración, intermediación o cesión de derechos en el sector inmobiliario;

"• Los prestadores de servicios profesionales independientes dedicados a actividades jurídicas, contables, fiscales o financieras, cuando participen en la realización de operaciones por cuenta de clientes, relacionados con bienes, recursos, derechos u operaciones que, por su naturaleza o cuantía puedan ser utilizados para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo;

"• Los fedatarios públicos;

"• Las personas que se dediquen al traslado y custodia de dinero, valores o metales preciosos;

"• Las instituciones de asistencia pública y privada, las asociaciones religiosas y culto público y en general cualquier donataria autorizada de conformidad con sus leyes respectivas;

"• Las personas morales que se dediquen a la fabricación, comercialización y compraventa de metales, piedras preciosas o joyas y relojes;

"• Las personas físicas y morales que se dediquen a la comercialización, compraventa o arrendamiento de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, nuevos o usados, y a las personas que habitualmente presten el servicio de blindaje de vehículos y bienes inmuebles;

"• Las personas que habitualmente se dediquen a la transportación aérea, marítima o terrestre, de bienes o personas;

"• Las personas que habitualmente se dediquen al comercio de obras de arte y antigüedades;

"• Las personas que se dediquen a la inversión filatélica o numismática;

"• Las personas que se dediquen a la prestación de servicios postales de giros o transferencias internacionales;

"• Partidos y agrupaciones políticas, con registro ante el Instituto Federal Electoral o ante los institutos electorales de las entidades federativas y candidatos para cargos de elección popular, en términos del Código Federal

de Instituciones y Procedimientos Electorales y de las legislaciones locales respectivas;

"• Organizaciones gremiales o sindicatos, de naturaleza pública o privada, que se encuentren legalmente constituidos y centrales obreras y campesinas;

"• Las personas físicas o morales dedicadas a la compra, venta, importación o exportación, suministro, producción, almacenamiento y distribución de materia prima, precursores químicos y equipos de laboratorio para la industria farmacéutica;

"• Las personas físicas o morales, que en términos de ley hayan obtenido por parte de las autoridades competentes permiso, autorización o concesión para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación; y,

"• Los recintos fiscales, fiscalizados y agentes aduanales, en términos de la Ley Aduanera.

"...

"3. Obligaciones de los sujetos obligados.

"...

"3.2. Sujetos obligados no financieros.

"Los sujetos obligados no financieros tendrán las obligaciones de identificación y conocimiento del cliente; reporte de operaciones; resguardo y garantía de la información –con la correlativa excluyente de responsabilidad en el supuesto de incumplimiento por causa de caso fortuito o fuerza mayor–. Además deberán colaborar con el órgano de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Los deberes impuestos a los sujetos obligados no financieros, son relativamente más sencillos de cumplir, en comparación a los de los sujetos obligados financieros. Ello, atiende principalmente a que los integrantes del sistema financiero, cuentan ya con una estructura creada que permite dar cumplimiento a las normas que en esta materia, ha expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"En ese sentido el Comité Técnico Interinstitucional dispondrá mediante normas de carácter general la forma, la periodicidad y las actividades que deberán ser reportadas por los sujetos obligados no financieros. De la misma manera, será el mismo comité, el que emitirá las políticas de identificación, cumplimiento y prevención en base al riesgo, bajo criterios de relevancia, antecedentes, montos y frecuencia de las operaciones, y manejo de información para los sujetos obligados no financieros.

"Las disposiciones que emita el Comité Técnico Interinstitucional deberán, en la medida de lo posible, tomar en cuenta las opiniones que viertan de las distintas cámaras empresariales y sectores representantes de la industria, el Instituto Federal Electoral, asociaciones religiosas, instituciones de asistencia pública y privada, respectivamente, gremios, sindicatos y centrales obreras y campesinas, etcétera.

"El Comité Técnico Interinstitucional tendrá la facultad de definir por medio de disposiciones de carácter general las operaciones que deban ser reportadas. A diferencia de la iniciativa del Ejecutivo Federal y de la iniciativa Hernández y Arce que enuncian de manera concreta las operaciones específicas que deberán de reportar, sin dar margen a la autoridad para ampliar estos conceptos de acuerdo con lo que vaya imperando en los mercados y en las innovaciones criminales.

"La anterior delegación que se hace a la autoridad administrativa, para detallar la actividad que deberá ser reportada por los sujetos obligados no financieros, es acorde con el principio de legalidad previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hace a los principios del derecho administrativo sancionador y a las llamadas cláusulas habilitantes.

"Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente precedente emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"…

"'CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.—En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos

reguladores denominados «cláusulas habilitantes», que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.'

"...

"Es en ese sentido, que el presente proyecto de ley pretende habilitar a la autoridad competente en la materia para emitir, mediante disposiciones de carácter general, el detalle de las actividades que habrán de reportar los sujetos obligados no financieros.

"Por otro lado, los sujetos obligados no financieros, deberán designar a un responsable del cumplimiento de sus nuevas obligaciones, de entre aquellas personas que ocupen un nivel de dirección dentro de la persona moral y tenga por lo menos un poder general para actos de administración. Asimismo, los sujetos obligados no financieros que sean personas físicas, no podrán nombrar apoderado o representante para efectos de la responsabilidad y cumplimiento de sus obligaciones respectivas.

"...

"5. Restricción de uso de efectivo e instrumentos monetarios.

"Los diagnósticos nacionales e internacionales demuestran que uno de los principales mecanismos para llevar a cabo operaciones con recursos

de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, se da a través del uso de efectivo –tanto en moneda nacional como en divisas–. Esto con el propósito de evadir el rastro que podría dejarse en las instituciones que integran el sistema financiero y, en consecuencia, dificultar su seguimiento. Por tal motivo, la presente iniciativa propone restringir el uso de efectivo e instrumentos monetarios.

"Con la finalidad de evitar que la delincuencia haga un mal uso del efectivo, así como para fomentar la formalización de la economía, se proponen las siguientes medidas:

"5.1. Cualquier acto jurídico consistente en la constitución o transmisión de derechos sobre bienes inmuebles, independientemente de su valor o monto, se deberán realizar mediante cualquier medio o instrumento de pago bancario o financiero reconocido por la ley, distinto al efectivo, en moneda nacional o divisas, metales preciosos o cheques de viajero. Dicha operación deberá ser incorporada al Registro Único de Identificación y Datos.

"5.2. Por otro lado, se prevé que las operaciones que a continuación se listan, por montos iguales o superiores a la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, deberán realizarse por medio de cualquier instrumento o medio de pago bancario o financiero reconocido por la ley:

"• La comercialización, compraventa y arrendamiento de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, nuevos o usados; el servicio de blindaje de vehículos y bienes inmuebles; y, la compraventa de metales, piedras preciosas o joyas y relojes;

"• Adquisiciones de boletos o cualquier otro instrumento o medio que permita participar, en sorteos, concursos o juegos con apuesta, así como el pago de los premios por dichos conceptos;

"• Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales;

"• Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes a los que se refieren los incisos anteriores;

"• Los actos de comercio, contratación o prestación de servicios realizados por hoteles, agencias de viajes, hospitales, bares, restaurantes, centros nocturnos, tiendas departamentales y supermercados;

"• Donativos o donaciones en cualquier modalidad; y,

"• Todas los actos u operaciones que realicen los sujetos obligados no financieros, así como cualquier tercero distinto a los sujetos obligados, siempre y cuando realicen alguna de las actividades previstas por la ley como actividades de los sujetos obligados no financieros. Es decir, aquellos actos u operaciones que implican la actividad primordial o esencial de los sujetos obligados no financieros, en términos de lo que establezca el Comité Técnico Interinstitucional.

"• En ese sentido, ya no es al sujeto mismo a quien se le está obligando a realizar operaciones a través de algún medio bancario o financiero, sino a la actividad, es decir, en el caso, por ejemplo, de adquisición de precursores químicos, prestación de servicios de agentes aduanales o de asesores financieros, contratación de publicidad por parte de partidos políticos o candidatos, concesionarios o permisionarios de bienes de dominio público de la Federación, actividades sindicales, entre otros, deberán realizarse a través de algún medio financiero o bancario previsto por la ley, con independencia de que se trate de un sujeto obligado.

"Por otro lado, es importante aclarar que la referencia que se hace en el presente proyecto de ley a actos totales, parciales o fraccionados, se trata de aquellos actos relacionados con la misma operación. Es decir, del cumplimiento de obligaciones o pagos en los que, para evitar la utilización del medio bancario o financiero, se extiendan en el tiempo, evitando con ello la bancarización de la operación cuando se supere el monto de dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Lo anterior, sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que en su caso proceda.

"5.3. Por último, se propone que las operaciones en las que intervengan terceros distintos a los sujetos obligados, por sí o por interpósita persona, por una cantidad superior a dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, deberán ser reportadas al Comité Técnico Interinstitucional.

"Sin embargo, se excluye de la obligación de reportar a aquellas personas que presenten la declaración tributaria a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta o que, en su caso, ingresen el producto de la operación al sistema financiero. En ambos casos dichas operaciones serían objeto de prevención, pues en el caso de las primeras el Servicio de Administración Tributaria tendrá que informar sobre la operación, al Comité Técnico Interinstitucional y, en el segundo supuesto, el sistema financiero lo deberá de reportar igualmente a dicha autoridad.

"Todas las operaciones reportadas deberán de integrarse al Sistema Nacional de Información y Reportes y asentarse en el Registro Único de Identificación y Datos.

"En el caso de la iniciativa Hernández y Arce, únicamente establece el régimen de reporte de operaciones que se realicen en efectivo por una cantidad superior a los cien mil pesos. Respecto a la iniciativa del Ejecutivo Federal, la restricción a la utilización de efectivo en moneda nacional o extranjera o metales preciosos, por arriba de cien mil pesos, únicamente se refiere a los actos de transmisión o constitución de derechos reales sobre la propiedad de bienes muebles, vehículos aéreos, marítimos o terrestres y la prestación del servicio de blindaje sobre los mismos, joyería, metales preciosos y obras de arte, adquisición de boletos para participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos y el pago de sus premios y la adquisición de partes sociales o acciones.

"En ese sentido, en dichas iniciativas, las demás operaciones realizadas por sujetos obligados no financieros, quedan libres de utilizar efectivo en moneda nacional o extranjera en sus actividades; sin embargo, quedan sujetas a reporte.

"La presente iniciativa propone adicionalmente la incorporación: de los actos de comercio, contratación o prestación de servicios realizados por hospitales, bares, restaurantes, centros nocturnos, tiendas departamentales y supermercados; donativos o donaciones en cualquier modalidad; y, todos los actos u operaciones que realicen los sujetos obligados no financieros, así como cualquier tercero distinto a los sujetos obligados, siempre y cuando realicen alguna de las actividades previstas por la ley como actividades de los sujetos obligados no financieros.

"Por otro lado, en cuanto a la obligación de reportar a la autoridad las operaciones superiores a la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, las tres iniciativas coinciden en su esencia y objeto, con la salvedad que tanto, la iniciativa del Ejecutivo Federal como, la iniciativa Hernández y Arce, proponen el límite en cien mil pesos.

"La presente iniciativa propone la utilización del monto equivalente al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, puesto que dicha unidad de valor da mayor estabilidad a la norma.

"Por otro lado, en relación a la obligación de reportar las operaciones en efectivo a que se hace referencia, las tres iniciativas comparten el propó-

sito de eximir de la obligación de presentar dicho reporte cuando se dé cumplimiento a las obligaciones tributarias correspondientes. Sin embargo, esta propuesta considera que también el ingreso al sistema financiero del monto o producto de la operación eximirá al particular de realizar el reporte de operación en efectivo, en tanto que, con dicho ingreso ya existe un control por parte del sistema financiero a través del reporte de operaciones relevantes. …"

70. Finalmente, también es relevante señalar que esta Sala ha sostenido que los argumentos por los cuales se haga valer la violación al derecho de igualdad deben partir de proponer un término de comparación para tal efecto; pues, de lo contrario, se estimarán inoperantes por no existir las condiciones mínimas para emprender el estudio respectivo, como se determinó en la tesis 1a. CXLIX/2012, de rubro: "IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO."[22]

71. Así, en el caso, esta Primera Sala considera que no existen motivos para desplegar un escrutinio de constitucionalidad estricto; toda vez que la norma impugnada no introduce una clasificación articulada en torno a una de las categorías mencionadas en el artículo 1o. de la Constitución como motivos prohibidos de discriminación. Además, que el argumento de la quejosa se circunscribe a manifestar que no existen razones objetivas que justifiquen una diferencia con respecto a otras actividades no consideradas "vulnerables".

72. La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita prevé, en su numeral 17, las actividades que el legislador consideró "vulnerables" en relación con las operaciones con recursos de procedencia ilícita, estableciéndoles determinadas obligaciones, prohibiciones y limitaciones; así como las sanciones aplicables en caso de

[22] Texto: "En la medida en que la definición conceptual del principio de igualdad formulada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, exige como requisito previo al juicio de igualdad que se proporcione un término de comparación, esto es, un parámetro o medida válida a partir de la cual se juzgará si existe o no alguna discriminación y que sirva como criterio metodológico para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas que se consideren contrarias al referido principio. Así, si en los conceptos de violación no se proporciona dicho término de comparación, entonces deben calificarse como inoperantes, pues no existen los requisitos mínimos para atender a su causa de pedir.", publicada en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 488.

incumplir con la ley; pero, sin que dichas actividades vulnerables se hubieren señalado en función del origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la religión, el estado civil o cualquier otra que permita identificar a una categoría de personas que compartan o hayan históricamente compartido, en una serie de contextos relevantes o una condición de exclusión.

73. Hasta la emisión de la ley impugnada, sólo las instituciones financieras se encontraban sujetas a un régimen normativo específico encaminado a la prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita. Sin embargo, la regulación en esta materia se encontraba dispersa en once ordenamientos legales distintos, correspondientes a cada uno de los sectores del sistema financiero del país y su implementación se realizaba a través de disposiciones de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que carecían del carácter de ley.

74. Como consecuencia de lo anterior, el legislador decidió incluir determinadas actividades económicas distintas a las financieras como sujetas a supervisión para detectar o prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita, debido a la creciente infiltración del crimen organizado en actividades económicas para el blanqueo de su capital, de modo que la delincuencia buscó otros medios para ocultar la procedencia de sus recursos, utilizando el sector no financiero de la economía, como ámbito que no había sido regulado en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

75. No obstante la regulación por lo que hacía a las entidades financieras, el Poder Legislativo también estimó que la economía criminal se ha vinculado con la economía formal a través de complejos esquemas de negocios, penetrando profundamente en los mercados y constituyendo un elemento crítico y volátil en la economía global; por lo que consideró fundamental, dotar de un marco jurídico que de bases suficientes a autoridades para avanzar en la prevención y combate al lavado de dinero, incluyendo nuevos sujetos obligados no financieros, así como inclusión de los actuales sujetos obligados del sistema financiero en un solo ordenamiento jurídico.

76. De igual manera, el legislador consideró que, por la naturaleza de las actividades que realizan determinados gobernados, presentan mayor vulnerabilidad a ser utilizados en operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, o bien, que por su actividad cotidiana tienen acceso a información relativa a dichas operaciones.

77. En diversas ocasiones, esta Suprema Corte ha establecido que el análisis de una norma general debe partir de su presunción de constituciona-

lidad, la cual deberá ser derrotada con la demostración de su incompatibilidad con nuestro orden constitucional. El modo y alcance de escrutinio constitucional, es decir, la metodología de estudio que seguirá el Juez Constitucional, debe elegirse según la materia legal y los derechos involucrados.

78. Dicha metodología consiste en identificar el nivel de escrutinio constitucional que será empleado en el estudio. En las decisiones que han ido construyéndose durante los últimos años de esta Suprema Corte, se ha reconocido que existen, en lo general, dos niveles de escrutinio: uno de tipo ordinario y otro de tipo intenso.

79. El escrutinio de tipo intenso es el que debe ejercerse cuando el contenido normativo adoptado por el legislador presenta clasificaciones sospechosas o de posible transgresión a derechos fundamentales. Por ello, en el caso de la materia fiscal, el escrutinio que corresponde es el de tipo ordinario, el cual se desarrolla sobre un estándar de racionalidad; es decir, se identifica si la legislación está racionalmente relacionada con un propósito constitucional legítimo.

80. Un propósito legítimo, por ejemplo, es aquel que desarrolla política pública constitucionalmente aceptada, como es la política fiscal. En estos casos, los medios elegidos por el legislador requieren mostrar una vía razonable para lograr el objetivo.

81. Por ello, en un nivel de escrutinio ordinario, para derrotar la presunción de constitucionalidad, lo que se deberá probar es que la legislación: i) no atiende a un propósito legítimamente concebible; y, ii) la legislación no es una vía razonable para lograr el fin perseguido. Es decir, quien impugna debe demostrar que la legislación contiene aspectos de arbitrariedad o de clara irracionalidad, que su contenido normativo es irrelevante o evidentemente equivocado.

82. De ese modo, el estándar de razonabilidad permite al legislador adoptar distintos modelos de política pública que, aunque difieran en su diseño, pueden ser razonables. Al respecto, al identificar y reconocer la razonabilidad del modelo adoptado, es cuando el Juez Constitucional adopta la neutralidad que le corresponde frente a la política pública implementada por el Poder Legislativo.

83. Así, si bien es cierto que la recurrente aduce que no fueron incluidas otro tipo de actividades que también son susceptibles de servir para el lavado de dinero, también lo es que, en ejercicio de la libertad configurativa, corresponde al legislador diseñar las leyes en materia de política pública con un

amplio margen; por lo que –como lo hizo– determinó qué actividades deben o no ser reguladas a efecto de alcanzar los propósitos que tiene la emisión de una determinada ley, mismos que –en el caso– se reducen a proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional.

84. Lo anterior, aunado al hecho de que en el proceso legislativo del cual derivó la ley reclamada se hizo mención expresa de la exclusión de determinadas personas del sector no financiero, tales como instituciones de asistencia pública y privada y asociaciones religiosas; las personas dedicadas a la comercialización de materia prima, precursores químicos y equipos de laboratorio para la industria farmacéutica; recintos fiscales, fiscalizados y agentes aduanales; candidatos a cargos de elección popular, agrupaciones y partidos políticos; organizaciones gremiales, sindicatos o centrales obreras o campesinas; las personas que habitualmente se dediquen a la transportación aérea, terrestre o marítima de bienes o personas; y, las personas que hayan obtenido permiso, autorización o concesión para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

85. Aspectos que, desde luego, fueron ponderados en el proceso legislativo correspondiente y considerados por el legislador democrático como susceptibles de excluirse de las obligaciones impuestas en la ley reclamada, pero todo ello dentro del margen de su libertad configurativa en materia de regulación del sector financiero, económico y de seguridad pública nacionales. De ahí la deferencia que este Tribunal Constitucional debe prestar en relación con el tema que nos ocupa, a la luz del principio de división de poderes que informa nuestro orden jurídico.

86. Por lo demás, resta decir que la actividad eminentemente comercial a la cual se dedica la quejosa no es susceptible de compararse con las actividades que propone como referentes para evidenciar el trato desigual ya desvirtuado en esta ejecutoria, es decir, las actividades ejercidas por asociaciones religiosas, sindicatos y partidos políticos.

87. Por tanto, el artículo 17, fracción VIII, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no transgrede el derecho humano a la igualdad, al considerar como actividad vulnerable la ejercida por la quejosa y excluir otras, en los términos relatados en esta ejecutoria.

88. Máxime que el precepto no articula la norma en torno a un elemento que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar

los derechos y libertades de las personas, en el sentido fuerte y relevante con que el artículo primero de la Carta Magna usa esta expresión; por ende, no existen razones que obliguen a esta Suprema Corte a ser especialmente exigente en el examen de la razonabilidad de la distinción legislativa impugnada, al incluir determinadas actividades económicas en la ley y excluyendo otras, como lo establece la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."[23]

89. Bajo consideraciones similares, esta Primera Sala resolvió los amparos en revisión 11/2015 y 824/2014, en sesiones de veintidós de abril y veintiséis de junio, ambas de dos mil quince, respectivamente. Del primero de los citados derivó la tesis 1a. CCXLIII/2015: "PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN XV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD.",[24] que se considera aplicable en el caso, aun cuando se refiere a una hipótesis distinta de actividad vulnerable.

VIII.3. Libertad de trabajo (artículo 5o. constitucional)

90. Previo al análisis de los diversos motivos de disenso, a través de los cuales la quejosa alega que la ley transgrede su derecho a la libertad de trabajo y de comercio, debe precisarse que el tema referido ha sido materia de los

[23] Publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29.

[24] Texto: "El artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita prevé las actividades que el legislador consideró 'vulnerables' en relación con las operaciones con recursos de procedencia ilícita, entre ellas la prevista en su fracción XV, concerniente a la constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles por un valor mensual superior al equivalente a un mil seiscientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación. Por su parte, el artículo 18 del mismo ordenamiento establece determinadas obligaciones, prohibiciones y límites para ese tipo de actividades. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte que alguno de los preceptos referidos se emitiera bajo la perspectiva de incluir personas que compartan o históricamente hayan compartido una condición de exclusión; por el contrario, la incorporación de los sujetos del sector no financiero, incluidos los dedicados al ámbito inmobiliario, al esquema de combate al lavado de dinero, obedeció a razones objetivas, específicamente, al hecho de que conforme a las mejores prácticas internacionales y al contexto nacional fueron considerados por el órgano legislativo federal como más propensos a ser utilizados por la delincuencia para el blanqueo de sus recursos. De ahí que el artículo 17, fracción XV, de la ley referida, no transgrede el derecho humano a la igualdad.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes veintiuno de agosto de dos mil quince a las 10:10 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 472.

diversos amparos en revisión 11/2015, 104/2015, 977/2014, 958/2014, 824/2014 y 722/2014, resueltos por esta Primera Sala en sesiones de veintidós de abril; veinte de mayo; tres, diecisiete y veintiséis de junio y uno de julio, todas de dos mil catorce.

91. En dichos fallos, se determinó, esencialmente, que la ley impugnada no viola la libertad de trabajo y comercio, ni lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Protocolo de San Salvador, lo cual se encuentra plasmado en la tesis 1a. CCXLIV/2015 (10a.), de rubro: "PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD DE TRABAJO.",[25] que derivó del asunto nombrado en primer lugar.

92. Así, esta Primera Sala ya determinó que la ley impugnada no vulnera el derecho a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5o. constitucional[26] como lo alega la aquí recurrente, porque el hecho que la ley establezca

[25] Texto: "El derecho fundamental a la libertad de trabajo, reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como cualquier otro derecho humano, no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En ese sentido, el artículo 18 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no transgrede el derecho fundamental indicado, al establecer determinadas obligaciones para aquellas actividades que, en términos del diverso 17 del propio ordenamiento, se consideran 'vulnerables' o más propensas para el blanqueo de recursos provenientes de actividades ilícitas, en virtud de que dichas obligaciones no impiden a quienes realicen ese tipo de actividades vulnerables, que continúen ejerciéndolas en el marco de su libertad de trabajo, sino que las constriñe a que todas aquellas operaciones comerciales que pretendan hacerse pagaderas a través de dinero en efectivo, por montos superiores a los previstos en el propio ordenamiento, sean tratadas en los términos del citado artículo 18 y reportadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes veintiuno de agosto de dos mil quince y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 473.

[26] "**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.—La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.—Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.—En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

obligaciones, límites y prohibiciones no le impide el ejercicio de las actividades a las que se dedica de manera cotidiana.

93. Como se estableció en distintos precedentes sobre el tema, la libertad de trabajo, comercio e industria se encuentra dentro de los derechos de los individuos que no se ve transgredido por la restricción introducida por el legislador, porque dichas obligaciones, prohibiciones y limitantes que impone no implican la imposibilidad de ejercer las actividades lícitas que elijan los gobernados; como, en el caso, la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres a la cual se dedica la quejosa y que constituye una actividad vulnerable en términos del artículo 17, fracción VIII, de la multicitada ley.

94. El referido artículo constitucional consagra el derecho de todas las personas a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que escojan, siempre y cuando éstos sean lícitos, estableciendo sólo dos supuestos en que esta libertad podrá vedarse:

a) Por determinación judicial, cuando se ofendan los derechos de terceros; o,

b) Por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

95. Los lineamientos que garantizan la llamada libertad de comercio, en términos del primer párrafo del artículo 5o. constitucional, se sustentan a su vez en principios fundamentales que constituyen requisitos necesarios que deben darse para que se haga exigible este derecho humano, ya que la libertad de comercio no se prevé de manera irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de los mencionados presupuestos.

Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa. Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.—El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.—La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

96. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 28/99, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."[27] y en la tesis P. LXXXVIII/2000, de rubro: "LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."[28]

97. Así, se advierte que la interpretación constitucional de este Alto Tribunal revela que las limitaciones a la libertad de trabajo establecidas en el propio precepto de la Ley Fundamental, responden a la necesidad de proteger el interés público, lo que implica que el derecho humano en cuestión será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad; esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los

[27] Que dispone: "La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 260.

[28] Texto: "De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, junio de 2000, página 28.

gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor, se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

98. En este sentido, para que operen los elementos fácticos que contienen las limitantes al ejercicio del derecho a la libertad de trabajo, cuando se trate de una resolución gubernativa, se requiere necesariamente que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger los derechos de ésta.

99. Por ende, para determinar si la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, debe determinarse, previamente, si se satisfacen los presupuestos que la Norma Constitucional establece.

100. En relación con la licitud de la actividad que requiere la Norma Constitucional, en el caso concreto se trata de la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres con un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, cuya licitud reconoce la propia ley impugnada y que no se encuentran prohibidos por diversa ley; de lo que se infiere que se trata de una actividad lícita permitida.

101. Por otra parte, en cuanto a que la actividad no debe afectar derechos de terceros, debe decirse que para la comercialización o distribución de los vehículos antes mencionados, debe estarse al límite al monto de transacción que la ley prevé y a las obligaciones relacionadas con dicha actividad. Esto es, que el valor de la venta no sobrepase tres mil doscientas diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (artículo 17, fracción VIII) y llevar a cabo las obligaciones que señalan los artículos 18, 20, 24 y 32, fracción II, de la ley.

102. Dicho de otro modo, si se observan las limitaciones señaladas, entonces el gobernado reúne los requisitos necesarios para dedicarse a la actividad comercial de su preferencia; es decir, a la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos nuevos o usados, aéreos, marítimos o terrestres, salvaguardando el interés de la colectividad: la seguridad pública y mermar la economía de las asociaciones delictivas. Por tanto, existe

un valor que se pondera y asegura, mismo que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que implica la protección del interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés, se limita o condiciona el individual cuando con éste pudiera afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

103. Las prohibiciones impuestas por la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, de ninguna manera llevan a que la quejosa deje de desempañar la actividad lícita a la cual se dedica, es decir, las transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos, sino más bien limitan el pago en efectivo de ese tipo de operaciones comerciales que tengan un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

104. En otras palabras, el precepto reclamado no está dirigido a prohibir a la quejosa llevar a cabo su objeto social, sino a limitar el uso de dinero en efectivo en las operaciones de adquisición de vehículos. Esto, incluso, se ve confirmado por el hecho de que la norma reclamada no impide el pago de operaciones en materia de vehículos con valor superior al regulado en el propio precepto, a través de otras formas de pago, tales como transferencias bancarias o financiamiento de la banca comercial, entre otras.

105. Asimismo, este Tribunal Constitucional advierte que la prohibición prevista en el precepto reclamado responde al objetivo para el cual fue creado el ordenamiento combatido, esto es, proteger el sistema financiero y económico del país, lo que desde luego reviste un interés público, pues la sociedad está interesada en contar con un sistema financiero y económico estable, es decir, sin injerencia de recursos de procedencia ilícita. De ahí que la libertad de trabajo de la quejosa no puede analizarse de manera aislada, sino en correlación con los derechos de terceros y, en general, de la sociedad, lo que trae consigo considerar que dicha libertad no se vulnera por el precepto reclamado.

106. Por tanto, debe concluirse que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no transgrede el derecho a la libertad de comercio establecido en el artículo 5o. constitucional, pues en el caso si la quejosa cumple con los requisitos establecidos por la normatividad aplicable para comercializar o distribuir vehículos nuevos o usados, aéreos, marítimos o terrestres, estará en aptitud de ejercer libremente su actividad.

107. En otro orden, la quejosa aduce que la referida ley también vulnera el derecho de igualdad, dado que la restricción que le aplican no perjudica al resto de las actividades comerciales o profesionales, sin que exista justificación constitucional alguna al respecto, ya que permite que sujetos que se dedican a actividades que no son "vulnerables" conforme a la ley y que también pueden tener relación con el crimen organizado, encontrándose, por tanto, en las mismas condiciones que la recurrente, no deban observar las condiciones a las que ella se encuentra obligada.

108. Al respecto, cabe destacar que la garantía de igualdad se encuentra, implícitamente, contenida en el artículo 5o. constitucional, toda vez que el ejercicio de la libertad de comercio otorgada en el precepto exige necesariamente la actualización del principio de igualdad, dado que, jurídicamente, la igualdad se traduce en que varias personas que participen de la misma situación, tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones.

109. Lo anterior encuentra sustento en la tesis P. XC/2000, de rubro: "GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL."[29]

---

[29] "El análisis del primer párrafo del artículo 5o. constitucional, que establece: 'A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. ...', permite constatar, en principio, que este precepto garantiza a todos los gobernados, entre otras cosas, el ejercicio de las libertades de comercio y de industria que sean lícitas y, en segundo término, que esa facultad se otorga a todas las personas sin distinción alguna, es decir, sin hacer diferencias de nacionalidad, raza, religión o sexo, ya que su contenido no establece salvedad alguna al respecto; circunstancia que constituye un fundamento importante de la garantía de libertad de comercio, ya que el artículo 5o. constitucional, al permitir a todas las personas ejercer el comercio o la industria que les acomode, siempre y cuando sean lícitos y no opere alguna de las limitantes a que alude el mismo numeral, excluye implícitamente de tal prerrogativa todo trato desigual que no pueda ser justificado constitucionalmente o apoyado en el interés público, puesto que no debe soslayarse que el disfrute pleno de la garantía otorgada por la Carta Magna en el imperativo de cuenta exige necesariamente la actualización del principio de igualdad material o real entre los titulares de esa garantía, dado que jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, cuyo número es indeterminado, que participen de la misma situación, tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones que emanen de la ley aplicable frente al Estado, lo cual estará en función de sus circunstancias particulares. En este sentido, el numeral 5o. constitucional prevé sustancialmente ese principio fundamental de igualdad, en virtud de que tiene como finalidad colocar a todos los gobernados, cualquiera que sea su categoría o condición social, en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida de escoger el comercio, el oficio, el trabajo o la industria que les acomode, con las únicas salvedades de que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 26.

110. En el caso concreto, quienes comercializan o distribuyen vehículos nuevos o usados aéreos, marítimos o terrestres, con un valor superior a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, entre otras actividades señaladas por la ley, tendrán que observar diversas obligaciones para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y esta distinción se encuentra justificada en la medida en que la finalidad de imponer dichos requisitos se orienta a salvaguardar la seguridad pública.

111. Además, como lo indicó el legislador, la determinación de qué actividades no financieras eran vulnerables se basó en una ponderación y selección basada en los negocios y profesiones designados por la comunidad internacional como las más susceptibles a ser empleadas por las organizaciones criminales y que, por tanto, debían someterse a un régimen especial de prevención, al haberse advertido operaciones o conductas ilícitas, dentro de las cuales se encuentra el comercio al que se dedica la quejosa, como se señaló en la exposición de motivos de la iniciativa de ley.

112. En este sentido, se justifica, perfectamente, que el legislador incluyera determinadas actividades o profesiones en la ley y las catalogara como "vulnerables" y otras no, pues no lo hizo azarosamente sino a través de un escrutinio basado en estándares, estadística y la experiencia sobre la misma materia de manera globalizada.

113. Por ende, si el artículo 17 no establece todas las profesiones, industrias y comercios que se desarrollan a nivel internacional son vulnerables, ello no implica un trato discriminatorio, porque se tomaron en consideración, precisamente, aquellas en las que ha sido probado que las organizaciones criminales intervienen en mayor medida, excluyendo aquellas que, por su naturaleza, no propician la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita de manera habitual y destacada.

114. Además, como se precisó anteriormente, la quejosa no establece el punto de comparabilidad sobre el cual debe establecerse el escrutinio de igualdad, respecto de aquellos sectores cuyas actividades no se estiman vulnerables, como son, entre otras, las asociaciones religiosas y los partidos políticos.

115. Tal como ha sido ya determinado por esta Primera Sala, tampoco asiste razón a la impetrante cuando alega que conforme a diversos instrumentos internacionales se afectan sus derechos fundamentales, pues se le impide realizar, libremente, las actividades de las que obtiene su riqueza.

116. Lo errado de su planteamiento radica, en primer lugar, en que el derecho que dice le fue transgredido no se establece en el texto del articulado del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derecho Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", adoptado en la ciudad de San Salvador el 17 de noviembre de 1998, sino en el preámbulo de dicho instrumento internacional.

117. Con independencia de lo expuesto, también cabe señalar que la quejosa pretende identificar una libertad de contenido mercantil (como es la que se limita mediante las obligaciones establecidas en los preceptos impugnados) con un derecho económico, cuando este tipo de derechos se dirigen fundamentalmente a tutelar la igualdad individual y colectiva correspondiéndole al Estado una obligación de hacer en su posición de garante.

118. En ese sentido, se advierte lo falaz de la premisa de la quejosa, al pretender anclar la violación de su libertad mercantil al derecho de disposición de la riqueza, establecido en el preámbulo del instrumento internacional que cita, sin advertir que ese derecho corresponde a los pueblos. Es decir, a la colectividad y no a una persona en concreto.

119. En consecuencia, se concluye, pues, que no se le impide a la quejosa disponer libremente de su riqueza, ni se limita el acceso de sus clientes a realizar operaciones pagadas con dinero en efectivo, por las razones antes indicadas.

120. Finalmente, respecto a los argumentos a través de los cuales la quejosa pretende demostrar que de ejecutar el mandato de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, entonces ello propiciaría la violación de derechos humanos entre particulares, resulta infundado.

121. El once de junio de dos mil once fueron publicadas, en el Diario Oficial de la Federación, las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las cuales se previó la materia de derechos humanos en el artículo 1o., determinando que las normas relativas se interpretarán de conformidad con la Norma Fundamental y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, por lo que 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, y el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

122. En relación con lo anterior, la Ley de Amparo es el ordenamiento a través de cual se establece, primordialmente, la reparación a la violación de las prerrogativas fundamentales, cuyo artículo 5o. vigente,[30] señala que es autoridad responsable la que, independientemente de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Asimismo, prevé una modalidad consistente en que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de la propia fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

123. Como se advierte, a través de la disposición señalada, el concepto de autoridad responsable queda desvinculada de su naturaleza formal y atiende a la unilateralidad del acto susceptible de crear, modificar o extinguir en forma obligatoria, situaciones jurídicas y se señala que 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.

124. En el proceso legislativo que dio origen a la nueva ley reglamentaria se explicó el alcance de esta nueva disposición, conforme a las siguientes consideraciones:

"**Dictamen Cámara de Senadores**

"...

"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

[30] "**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 omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.
"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

"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 particulares. 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 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."

"**Dictamen Cámara de Diputados** …

"Entre otras innovaciones, se define el acto de autoridad independientemente de la naturaleza formal de la persona que lo emitió, cuya potestad derive de una norma general y abstracta, que sea unilateral e imperativa sobre el quejoso, que sea asimilable por ley a una función pública y que no tenga un medio adecuado o vía ordinaria para remediarlo que lo deje en estado de indefensión, ampliando el concepto de autoridad responsable. …"

125. Como se advierte, en el proceso legislativo de la nueva Ley de Amparo se puso de manifiesto la necesidad de ampliar la procedencia del juicio en contra de actos provenientes de particulares a través de los cuales se afectara la esfera de derechos de los gobernados sin que ello significara el abandono de los medios de defensa ordinarios y aunque se propuso que en la propia ley se especificaran los casos en que tales actos serían susceptibles de impugnación, se optó por dejar al Poder Judicial la interpretación de esas hipótesis atendiendo a las particularidades de cada caso y a las notas del acto cuestionado.

126. Ahora bien, atendiendo a este marco conceptual que dio origen al texto de la vigente Ley de Amparo, se procede a analizar si la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establece la posibilidad de que los sujetos de la ley cometan actos que pudieran reputarse como provenientes de autoridad.

127. En el juicio de amparo del que deriva el presente recurso de revisión la parte quejosa argumenta que la ley impugnada le obliga a cometer violaciones en contra de los derechos humanos de sus compradores o usuarios; específicamente, a discriminarlos por su situación económica y, en consecuencia, generando incertidumbre jurídica y violando sus derechos como consumidores, al impedirles el pago en monedas y billetes en moneda nacional o divisas y con metales preciosos.

128. Tal interpretación de la norma es incorrecta, porque las restricciones que impone la ley no propician que los sujetos destinatarios de su objeto violen los derechos humanos de otros gobernados.

129. Como se observa en la iniciativa de ley, las razones por las cuales el Ejecutivo Federal estimó, debía imponerse una restricción a la liquidación de obligaciones en efectivo o con el pago de metales preciosos, pues había sido advertido que las organizaciones delictivas no utilizan para sus operaciones

títulos de crédito o transacciones bancarias, sino el uso de efectivo y metales preciosos; por lo que consideró necesario prohibir o restringir la liquidación de obligaciones a través de estos medios, de modo que pudieran evitarse operaciones ilícitas y estar en posibilidad de identificar a los posibles sujetos activos en delitos relacionados con el crimen organizado.

130. En el caso, tal circunstancia no implica que quienes estén obligados a no aceptar el pago de obligaciones, ya sea en lo absoluto o hasta por cierto monto, por esa razón transgredan los derechos humanos de sus consumidores; pues, en realidad, no discriminan a sus clientes por razón económica, ya que no se les negará la venta o prestación de un servicio en atención a su capacidad patrimonial.

131. Lo que la ley establece es que la liquidación de las ventas se lleve a cabo a través de transacciones bancarias o instrumentos que constituyan títulos de crédito, en los cuales es posible identificar a los sujetos que los expiden para efectuar su compra; y limitando aquellas transacciones que se realicen en efectivo o con metales preciosos, debido a que con éstos no queda constancia de quién adquirió el bien o servicio. Máxime que, conforme al artículo 1 de la ley relativa, el ordenamiento es de carácter general e interés público, lo que significa que también debe ser observada por quienes adquieran bienes o contraten servicios con sujetos que se dediquen a las actividades "vulnerables" que cataloga la ley; identificándose y proporcionando los datos y demás información que les sea solicitada, dentro del marco normativo.

132. Como ha quedado precisado, en el asunto la quejosa se dedica a la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos nuevos o usados, aéreos, marítimos o terrestres, actividad que, en términos del artículo 17, fracción VIII, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, es "vulnerable" y, que por tanto, debe observar las obligaciones que dicha normatividad impone, siempre que dicha comercialización o distribución de vehículos resulte igual o superior a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, mismas que en este caso serán objeto de aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

133. Además, los sujetos señalados en el artículo 17, fracción VIII, referido deberán, principalmente, identificar a los clientes y usuarios y verificar su identidad con documentos oficiales y estos últimos tendrán la obligación de exhibir y presentar los documentos e información que les sean solicitados conforme a la ley, para llevar a cabo la operación.

134. De igual manera el artículo 32, fracción II, prohíbe el cumplimiento de obligaciones derivadas de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional y divisas y metales preciosos sólo si el monto es igual o superior a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

135. Así, de lo señalado con anterioridad, se hace evidente que la ley establece obligaciones tanto para los sujetos que se dedican a actividades "vulnerables" como para quienes lleven a cabo operaciones con éstos, por lo que es infundado que la normatividad obligue a los primeros a violar los derechos humanos de sus consumidores.

136. Esto, porque –se insiste– el ordenamiento no impide llevar a cabo operaciones comerciales, sino a realizarlas observando los requisitos que, para cada caso, establece la ley; por lo que con ello, no se genera la discriminación por situación económica de los consumidores, como lo alega la quejosa, ya que tal circunstancia no es determinable con base en la normatividad impugnada y no se niega la venta o distribución de vehículos nuevos o usados, marítimos, aéreos o terrestres con base en la capacidad patrimonial de los clientes y usuarios, sino como consecuencia de que éstos se nieguen a proporcionar los documentos e información que la ley les exige cuando el monto de la operación sea igual o mayor a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y pretendan liquidarlo en efectivo o con metales preciosos. De ahí lo infundado del concepto de violación.

VIII.4. Transgresión al principio de seguridad jurídica

137. Al respecto, la quejosa manifiesta que el artículo 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita se opone a lo previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo cual genera incertidumbre en el gobernado, al existir dos normas federales que le son obligatorias, pero que le son oponibles una con la otra; máxime porque el artículo séptimo transitorio de la ley impugnada no puede derogar lo previsto en la ley del consumidor.

138. Sin embargo, dichas afirmaciones resultan inoperantes en tanto las hace depender de la supuesta discriminación que genera la ley impugnada; lo cual, en el caso, no fue demostrado por la quejosa; por ende, no es posible analizar la configuración de la supuesta antinomia a la que alude.

139. La existencia de incongruencias o antinomias se comprueba cuando se descubre que un mismo hecho ha sido objeto de una regulación

opuesta; consecuentemente, para sostener que dos normas regulan, contradictoriamente, un hecho, no basta que cada una atribuya consecuencias jurídicas distintas.

140. El encargado de aplicar normas abstractas a situaciones particulares sólo se enfrenta a una antinomia auténtica cuando el conflicto entre la prohibición y la facultad condiciona la absoluta incompatibilidad de la norma que prohíbe y la que faculta, o lo que es igual, cuando, en virtud de tal incompatibilidad, la aplicación simultánea de esos preceptos resulta imposible.

141. Si no hay conflicto antinómico entre preceptos, cuyos supuestos coinciden, el problema se reduce a establecer la compatibilidad de las correspondientes disposiciones, lo que exige la previa interpretación de las formas expresivas empleadas por los órganos creadores de derecho. Aun cuando de las normas con supuestos comunes una prohíba y la otra permita la misma conducta, de antinomia sólo podrá hablarse si la facultad y la prohibición se refieren a los mismos sujetos, en condiciones iguales de espacio y tiempo.

142. En el caso concreto, el artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor[31] indica que los proveedores de bienes o servicios no podrán negarlos o condicionarlos a los consumidores, por razón de género, nacionalidad, etnia, preferencia sexual, religiosa o cualquier otra; estableciendo el derecho a la no discriminación que tutela el artículo 1o. constitucional; sin embargo, en el apartado anterior se demostró que el artículo 32, fracción II, de la normatividad que se estudia no genera un trato discriminatorio por la situación económica de los consumidores, en tanto existen obligaciones para ambas partes de la relación de consumo dirigidas, comprobar, fehacientemente, que las operaciones comerciales que se lleven a cabo entre ellas sean legales y, por tanto, se compruebe la licitud de la procedencia de los recursos empleados.

143. Por tanto, no es posible determinar si las normas señaladas se contraponen una con la otra, porque para ello tendría que ser evidente que sobre el mismo tema, ambas dictan cuestiones distintas; pero, como quedó demostrado, en el caso se demostró que el artículo 32, fracción II, de la Ley Federal

[31] "**Artículo 58.** El proveedor de bienes, productos o servicios no podrá negarlos o condicionarlos al consumidor por razones de género, nacionalidad, étnicas, preferencia sexual, religiosas o cualquiera otra particularidad. …"

para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita respeta el principio de no discriminación, por lo que no es posible valorar la supuesta antinomia a partir de la hipotética inconstitucionalidad del artículo que alega la quejosa. De ahí lo inoperante del concepto de violación.

144. Apoya la conclusión anterior la jurisprudencia 2a./J. 88/2003, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.",[32] que esta Primera Sala comparte.

145. Por otro lado, no asiste razón a la accionante cuando manifiesta que los motivos de disenso en los cuales manifiesta que el artículo séptimo transitorio, en el cual el legislador decretó que se derogan todos los preceptos legales que se opongan a la presente ley, debió establecer con precisión qué ordenamientos se derogan y, además, llevarse a cabo conforme al proceso que al efecto indica el artículo 72, apartado F, de la Constitución Federal.

146. Respecto al primer tema, el Ejecutivo Federal en la iniciativa que presentó a la Cámara de Senadores, indicó los once ordenamientos que contenían dispersas las normas que ahora conjunta la ley y que debían reunirse en un solo ordenamiento:

• Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en la cual se regula lo relativo a las siguientes instituciones financieras: Almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito, transmisores de dinero y centros cambiarios (artículos 95 y 95 Bis).

• Ley de Instituciones de Crédito, en la que se regula lo relativo a las siguientes instituciones financieras: instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), instituciones de banca múltiple, instituciones de banca de desarrollo y sociedades operadoras de sociedades de inversión (artículo 115).

---

[32] Cuyo texto dispone: "Los argumentos que se hagan valer como conceptos de violación o agravios en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad se haga depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, en atención a que no sería posible cumplir la finalidad de dichos argumentos consistente en demostrar la violación constitucional, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 43.

• Ley del Mercado de Valores, que regula a las casas de bolsa, especialistas bursátiles y sociedades distribuidoras de sociedades de inversión (artículo 212).

• Ley de Ahorro y Crédito Popular en que se establece lo relativo a entidades de ahorro y crédito popular, cooperativas y sociedades financieras populares (artículo 124).

• Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en la que se regulan las administradoras de fondos para el retiro (artículo 108 bis).

• Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en la que se regula a las instituciones de seguros (artículo 140).

• Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que establece lo relativo a dichas instituciones (artículo 112).

• Ley de Uniones de Crédito (artículo 129).

• Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (artículos 71 y 72).

• Ley de Sociedades de Inversión (artículo 91).

147. Así, si bien es cierto que el artículo transitorio que se combate no precisa cada uno de los ordenamientos que se derogan con la entrada en vigor de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, también lo es que ello es innecesario. Primero, porque en la exposición de motivos se establecieron los ordenamientos (con sus respectivos artículos), cuyas disposiciones quedaron incluidas en la nueva ley y que, por tanto, dejarían de tener vigencia en los once ordenamientos en los que se contenían y; segundo, el legislador no tiene obligación de señalar cada una de ellas, pues para el gobernado bastará lo que se establezca en la nueva ley, para tener certeza de cuáles son sus derechos y obligaciones en la materia que corresponda.

148. Además, en relación con que la derogación de las normas no siguió el procedimiento que señala el artículo 72, apartado F, de la Constitución Federal, y que, en consecuencia, ello provoca la inconstitucionalidad del artículo séptimo transitorio, debe declararse que tampoco en este punto asiste razón a la quejosa y recurrente.

149. El artículo constitucional dispone:

"**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:

"...

"F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

150. Ahora bien, con base en la aplicación analógica de la tesis del Tribunal Pleno de rubro: "LEYES, DEROGACIÓN DE LAS.",[33] es cierto que el precepto constitucional señala, entre otras, que la derogación de las leyes o decretos deberá hacerse observando los mismos trámites que para su formación; pero también lo es que el artículo constitucional debe entenderse en el sentido de que la interpretación, reforma o derogación (incluso abrogación) de una ley específica, se comprenderá como un todo. Por ende, la derogación de una disposición secundaria y aislada de un ordenamiento que, por ser contraria a una disposición esencial de otro ordenamiento posterior que, en forma general, regula la misma materia, por lo que debe considerarse que, automáticamente, queda sin efectos.

151. Finalmente, tampoco asiste razón a la recurrente cuando manifiesta que el artículo 32 de la multicitada ley, se contrapone a los diversos numerales 4o., 7o. y 9o. de la Ley Monetaria,[34] lo que también –desde su punto de vista– la obliga a violar los derechos del consumidor.

---

[33] Que dispone: "El artículo 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse que únicamente se refiere a los casos de interpretación (auténtica o legislativa), de reforma o derogación (o abrogación) de una ley o decreto específico considerado como un todo, pero no a la derogación de una disposición secundaria y aislada de un ordenamiento que por estar en pugna con otra disposición esencial de otro ordenamiento posterior que en forma general regula la misma materia, debe considerarse que automáticamente queda sin efectos, en virtud del principio jurídico establecido por el artículo 9o., en relación con el artículo 1o., del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, que respectivamente establecen: Artículo 9o. La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. Artículo 1o. Las disposiciones de este código regirán en el Distrito y en los Territorios Federales en asuntos del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal.", publicada en la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LXXXIII, Primera Parte, página 10.

[34] "**Artículo 4o.** Los billetes del Banco de México tendrán poder liberatorio ilimitado y deberán contener una o varias características que permitan identificar su denominación a las personas invidentes."

152. El planteamiento de referencia parte de una premisa incorrecta al asumir una contradicción entre normas jurídicas de igual jerarquía que son complementarias entre sí y no contradictorias.

153. Nuestro sistema jurídico mexicano, como cualquier otro orden normativo, reviste universalidad y congruencia interna, es decir, conforma una unidad total de normas jurídicas de distinta jerarquía que se relacionan entre sí de manera armónica y de ese mismo modo deben ser interpretadas por los operadores jurídicos en aras de preservar el principio constitucional de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

154. En el caso, la Ley Monetaria regula, en general, la unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos denominada peso, así como las monedas de circulación nacional (billetes, monedas metálicas, monedas conmemorativas y monedas metálicas de oro y plata) , previendo para el caso de los billetes expedidos por el Banco de México un poder liberatorio ilimitado, tal y como lo dispone el artículo 4o. del mismo ordenamiento .

155. El último precepto de referencia debe interpretarse de manera complementaria con el reclamado, mismo que no desconoce el poder liberatorio de los billetes y monedas de circulación nacional, sino que limita su uso en las operaciones consideradas por el legislador democrático como vulnerables, es decir, susceptibles de utilizarse para el blanqueo de recursos provenientes de actividades ilícitas.

156. Al respecto, tenemos que las transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos (actividad desempeñada por la quejosa), es considerada una actividad vulnerable de conformidad con el artículo 17 del ordenamiento combatido.

157. A su vez, el precepto reclamado prohíbe dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el

---

"**Artículo 7o.** Las obligaciones de pago de cualquier suma en moneda mexicana se denominarán invariablemente en pesos y, en su caso, sus fracciones. Dichas obligaciones se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal, de billetes del Banco de México o monedas metálicas de las señaladas en el artículo 2o.
"No obstante, si el deudor demuestra que recibió del acreedor monedas de las mencionadas en el artículo 2o. Bis, podrá solventar su obligación entregando monedas de esa misma clase conforme a la cotización de éstas para el día en que se haga el pago."
"**Artículo 9o.** Las prevenciones de los dos artículos anteriores no son renunciables y toda estipulación en contrario será nula."

pago de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, en el caso de transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación.

158. Esa limitación de ninguna manera contradice el poder liberatorio reconocido por la Ley Monetaria a favor de los billetes y monedas expedidos o acuñadas por el Banco de México, sino más bien restringe el uso de los mismos para un cierto tipo de operaciones comerciales y financieras, cuyos montos sean equivalentes a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Ello, desde luego, en aras de cumplir con el objeto para el cual fue creado el ordenamiento reclamado, es decir, proteger el sistema financiero y la economía nacional, a partir de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita

159. Luego, es claro que entre la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, no existe la contradicción apuntada por la quejosa, sino más bien una complementariedad que deriva de su igualdad normativa jerárquica y del supuesto básico de que ambas normas se refieren al ámbito económico y financiero del país; el primer ordenamiento, por regular la unidad del sistema monetario nacional y el segundo, por dirigirse a proteger dicho sistema del blanqueo provenientes de actos delictivos, a través de las actividades vulnerables, incluida la efectuada por la recurrente.

160. Lo anterior adquiere mayor relevancia al constatar que entender el poder liberatorio de los billetes expedidos por el Banco de México, en el sentido absoluto que propone la quejosa, daría lugar a soslayar que la Ley Monetaria tiene la misma jerarquía normativa que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, por lo cual ni una ni otra puede prevalecer por razón de su jerarquía, sino más bien deben entenderse de manera complementaria en función del objeto específico que cada ordenamiento regula.

161. Con base en lo anterior, contrario a lo que aduce la recurrente, tal cual fue precisado con anterioridad, la ley no "impide" la liberación de obligaciones con la moneda que expide el Banco de México, sino que establece

una serie de requisitos administrativos si las operaciones que pretenden liquidarse en efectivo o con metales preciosos, rebasan el límite establecido en la ley, pero no que les restrinja, terminantemente, hacerlo. Por tanto, tampoco se le obliga a discriminar a sus clientes por el hecho de requerirles la información que señala la ley cuando el monto de los bienes rebase el máximo que se indica y deseen liquidar su pago en efectivo y con metales preciosos.

VIII.5. Delegación de la facultad de investigación

162. La quejosa hace valer la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita porque, desde su punto de vista, establece facultades de investigación de delitos a los gobernados, mismas que sólo le corresponden al Ministerio Público, en términos del artículo 21.

163. Sin embargo, la quejosa interpreta de manera incorrecta el contenido del artículo cuya inconstitucionalidad se señala, por lo que su argumento deviene infundado.

164. El artículo 21 de la Constitución Federal[35] establece, en lo relevante, que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función; de lo que se advierte que constituye una facultad exclusiva de esa entidad.

165. Por su parte, el artículo 18 impugnado prevé las obligaciones siguientes para los sujetos que realicen actividades vulnerables:

a) Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen actividades sujetas a supervisión y verificar su identidad a través de documentación oficial, recabando copia simple de la misma.

b) En casos en los que se establezca una relación de negocios, se solicitará al cliente o usuario la información sobre su actividad u ocupación; basándose, principalmente, en los avisos de inscripción y actualización del Registro Federal de Contribuyentes.

---

[35] "**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. …"

c) Solicitar al cliente o usuario que participe en "actividades vulnerables" información acerca del conocimiento que tenga sobre la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhibir la documentación oficial que permita identificarlo si es que cuenta con ella, si no, declarar que no la tiene.

d) Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la "actividad vulnerable", así como la que identifique a sus clientes o usuarios, estando obligado a conservarla, física o electrónicamente, por cinco años, salvo que las leyes locales en la materia establezcan uno distinto.

e) Brindar facilidades para que se lleven a cabo las visitas de verificación.

f) Presentar los avisos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oportunamente y conforme a las formalidades que establece la ley.

166. Ahora bien, cierto es que algunas de las obligaciones del artículo 18 conllevan a que el sujeto obligado requiera a sus clientes o usuarios determinada información. Sin embargo, ello no trae aparejado el que los obligados se constituyan en autoridades de hecho, pues su conducta es parte del cumplimiento de una ley que en todo momento les reconoce el carácter de particulares en ejercicio de una actividad ajena al sector financiero y que, para poder llevar a cabo determinadas operaciones pagaderas en efectivo, deben cumplir con ciertos requisitos y cargas en el desempeño de las mismas.

167. Así, contrariamente a lo referido por la quejosa, corresponde a la autoridad administrativa competente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Unidad de Inteligencia Financiera) recibir y utilizar la documentación e información recabada por los particulares obligados para emitir actos concretos de autoridad.

168. De igual forma, es inexacto que la ley reclamada imponga a la recurrente coadyuvar con el Ministerio Público en las labores de procuración de justicia, pues tal y como ya ha sido expuesto en esta ejecutoria, las obligaciones previstas en el artículo 18 combatido pretenden combatir el blanqueo de recursos de procedencia ilícita desde el ámbito del comercio formal y del sector financiero.

169. Por lo anterior, los sujetos obligados, como la quejosa, únicamente tienen el papel de colaboradores no del Ministerio Público, sino del objetivo

perseguido por la ley reclamada. Aspecto que, como ya se demostró, es constitucionalmente válido, pues la protección del sistema financiero y la economía nacional no tiene por qué verse acotada a la participación exclusiva del Estado, sino también puede verse coordinada dicha participación con los particulares.

170. Sin que obste a esta conclusión el hecho de que la información y documentación recabada por la recurrente pueda, eventualmente, utilizarse para investigar hechos constitutivos de delito, pues será la representación social[36] la que en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales provea en torno a la investigación de tales hechos y se apoye en la información que estime necesaria para cumplir con sus funciones de procuración de justicia y monopolio del ejercicio de la acción penal, con independencia de que dicha información haya sido recabada por un particular como la quejosa.

171. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala no advierte que la ley reclamada obligue a la quejosa a ejercer actos contrarios a los derechos humanos de terceros, máxime que en todo caso corresponderá a las autoridades competentes emitir auténticos actos de molestia susceptibles de ser verificados tanto en su legalidad como constitucionalidad en sede jurisdiccional.

172. Por tanto, las normas combatidas no constituyen a la quejosa en una autoridad de hecho que emite actos de molestia en contra de particulares.

173. Asimismo, la connotación de actividad vulnerable no conlleva, en modo alguno, considerar que quienes la realizan son responsables de la comisión de algún delito.

174. En efecto, tal y como ya fue apuntado en párrafos precedentes, la vulnerabilidad atribuida a ciertas actividades desarrolladas por sujetos del sector no financiero, como lo es la quejosa, obedece a que conforme a las mejores prácticas internacionales se reconocen cierto tipo de operaciones comerciales como más propensas a ser utilizadas para el blanqueo de recursos de procedencia ilícita. Sin embargo, esa situación de ninguna manera

[36] Cabe recordar que la propia ley reclamada, en su artículo 7o., impone la obligación a la Procuraduría General de la República de crear una Unidad Especializada en Análisis Financiero encargada de conducir la investigación para la obtención de indicios o pruebas vinculadas a operaciones con recursos de procedencia ilícita.

da por sentado que quienes llevan a cabo operaciones en efectivo superiores a un monto determinado sean responsables de un delito, ni mucho menos que aquellos que están dedicados a ejercer una actividad vulnerable sean criminales.

175. Lo anterior se corrobora con el hecho de que aun cuando se considere que una determinada operación en efectivo tiene inmersos recursos de procedencia ilícita, dicha circunstancia deberá ser investigada por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Procuraduría General de la República, previa denuncia correspondiente, en términos del artículo 7o. del ordenamiento que nos ocupa y siempre mediando una sentencia definitiva que disipe la presunción de inocencia de los probables responsables.

176. Similares consideraciones fueron sustentadas en los amparos en revisión 11/2015 y 824/2014, resueltos por unanimidad de votos en sesiones de veintidós de abril y veintiséis de junio, ambas de dos mil catorce. Del precedente citado en primer término, derivó la tesis 1a. CCXLVI/2015 (10a.): "PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONSTITUYE A LOS PARTICULARES EN AUTORIDADES DE HECHO.",[37] aplicable en el caso.

VIII.6. Multa desproporcional y excesiva

177. Finalmente, se procede al estudio del concepto de violación en el que la quejosa refiere que los artículos 53 y 54 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establecen una multa excesiva, al prever un monto mayor al que se impone

[37] Texto: "El precepto citado prevé obligaciones dirigidas a compeler a quienes desarrollen actividades vulnerables, específicamente a recabar, entre otras cuestiones, documentación e información que permita conocer el origen de los pagos en efectivo superiores a determinados montos, susceptibles de provenir de actividades ilícitas. Ahora bien, dichas obligaciones se inscriben en un marco de coordinación interinstitucional prevista en la ley para recabar elementos útiles en la investigación y persecución de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas, así como para evitar el uso de los recursos para su financiamiento. Así, el artículo 18 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no constituye a los particulares en autoridades de hecho, pues el papel que tienen en el marco de coordinación relatado no es el de una autoridad, sino el de particulares obligados a cumplir con el propio ordenamiento al realizar operaciones vulnerables.", publicada el veintiuno de agosto de dos mil quince a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 473.

por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita en el numeral 400 Bis del Código Penal Federal.

178. Los artículos 53 y 54 de la ley que se analiza, transcritos con antelación en esta sentencia, establecen que se impondrá multa a quienes incumplan con cualquiera de los requerimientos que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o con las obligaciones señaladas en los artículos 17, 18, 24, 32 y 33, en relación con la identificación y requerimiento de documentación de los clientes o usuarios, la presentación oportuna de avisos con los requisitos correspondientes, la certificación de facturas y documentos que amparen operaciones "vulnerables", así como la prohibición de liquidar, pagar o aceptar la liquidación o pago de actos u operaciones, mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o metales preciosos o divisas extranjeras. Dichas multas oscilarán entre los doscientos hasta los sesenta y cinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal o hasta el cien por ciento del valor de la operación, dependiendo de la infracción y su gravedad.

179. Por su parte, el artículo 400 Bis del Código Penal Federal[38] señala que se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días

[38] "**Artículo 400 Bis.** Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.
"La misma pena se aplicará a los empleados y funcionarios de las instituciones que integran el sistema financiero, que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para la comisión de las conductas previstas en el párrafo anterior, sin perjuicio de los procedimientos y sanciones que correspondan conforme a la legislación financiera vigente.
"La pena prevista en el primer párrafo será aumentada en una mitad, cuando la conducta ilícita se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.
"En caso de conductas previstas en este artículo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
"Cuando dicha secretaría, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de los delitos referidos en el párrafo anterior, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y, en su caso, denunciar hechos que probablemente puedan constituir dicho ilícito.

de multa, al que, por sí o por interpósita persona adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con el propósito de ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.

180. No obstante el contenido de las normas anteriores y lo manifestado por la quejosa, esta Sala considera que el planteamiento resulta inoperante.

181. Ya quedó determinado que, para efectos del interés jurídico, la ley cuya inconstitucionalidad se combate es autoaplicativa y que las obligaciones y responsabilidades que ahí se prevé, deben ser observadas por los sujetos a quienes se dirige la norma; sin embargo, en el caso de infracciones y sanciones, es necesario acreditar su imposición para estar en aptitud de demostrar que la multa es excesiva.

182. Lo anterior, porque a nada práctico conduciría llevar a cabo el estudio de los artículos que se reclaman, pues no se ha demostrado el incumplimiento a alguna disposición de la ley que se estudia que pudiera traducirse en una infracción que merezca la imposición de una sanción económica, que pudiera someterse a escrutinio constitucional en relación con el artículo 22 del Pacto Federal.

183. Por tanto, toda vez que el concepto de violación parte de un supuesto hipotético, debe declararse su inoperancia, también con base en la jurisprudencia 2a./J. 88/2013 citada con anterioridad y que esta Primera Sala comparte.

"Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

"Para los mismos efectos, el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario."

IX. Recurso de revisión adhesivo

184. Esta Primera Sala no hace especial pronunciamiento al respecto, toda vez que la autoridad recurrente hizo valer su recurso de revisión adhesivo en el sentido de sostener el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, de los cuales el Tribunal Colegiado del conocimiento se ocupó en el acuerdo respectivo y estimó que sus agravios resultaban infundados para demostrar la improcedencia del juicio de amparo.

X. Decisión

185. Ante lo inoperante e infundado de los conceptos de violación, esta Primera Sala determina negar el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso, en relación con la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, específicamente por lo que hace a los artículos 17, fracción VIII, 18, 20, 21, 32, 33, 53, 54 y séptimo transitorio.

186. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ********** contra los actos señalados en el apartado segundo de esta sentencia.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO. En la medida en que la definición conceptual del principio de igualdad

formulada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, exige como requisito previo al juicio de igualdad que se proporcione un término de comparación, esto es, un parámetro o medida válida a partir de la cual se juzgará si existe o no alguna discriminación y que sirva como criterio metodológico para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas que se consideren contrarias al referido principio. Así, si en los conceptos de violación no se proporciona dicho término de comparación, entonces deben calificarse como inoperantes, pues no existen los requisitos mínimos para atender a su causa de pedir.

1a./J. 47/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 886/2012. Macrogral, S.A. de C.V. 23 de mayo de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo directo en revisión 1618/2014. Gastronómica Correfo, S.A. de C.V. 15 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Amparo directo en revisión 4618/2014. Gasolinas Humberto e Hijos, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Amparo directo en revisión 2821/2015. Jorge Cortés González. 7 de octubre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 394/2014. Autocompactos Ecatepec, S.A. de C.V. 7 de octubre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Nota: La tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 40, con el rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

Tesis de jurisprudencia 47/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2.
POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COPIAS CERTIFICADAS DE CONSTANCIAS EN QUE APAREZCAN LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y/O LA ORDEN DE APREHENSIÓN DEL QUEJOSO. EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE AUTORIZARLAS CUANDO SE INTEGRAN AL JUICIO DE AMPARO POR VIRTUD DEL INFORME JUSTIFICADO, SIEMPRE QUE LA INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE PUDIEREN CONTENER NO PERTENEZCA A UNA PERSONA DISTINTA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 59/2016. SUSCITADA ENTRE EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL NOVENO CIRCUITO, ANTES PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL NOVENO CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE JUNIO DE 2016. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALFONSO FRANCISCO TRENADO RÍOS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados

de diferente circuito, en un tema que por su naturaleza penal corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.

En sustento a lo anterior, se cita el criterio emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se identifica con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO, CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."[1]

---

[1] Tesis aislada P. I/2012 (10a.), Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, página 9, de texto: "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito."

De igual forma, se menciona que en la denuncia de contradicción de tesis, también se encuentra implicada una posible confronta entre la postura asumida por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (ahora Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo circuito) y la que sostiene el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, siendo el caso que a la fecha de la presente resolución el Noveno Circuito aún no cuenta con Pleno de Circuito Especializado en Materia Penal, por lo que esta Primera Sala conserva competencia transitoria para su conocimiento, de conformidad con el artículo tercero transitorio, del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once.

La consideración que se acaba de referir, encuentra apoyo en la invocación de la jurisprudencia 1a./J. 48/2012 (10a.), emitida por esta Primera Sala, que se intitula: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UN MISMO CIRCUITO SIN ESPECIALIZACIÓN O ESPECIALIZADOS EN UNA MISMA MATERIA. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSERVAN COMPETENCIA TRANSITORIA PARA CONOCER DE AQUÉLLA EN TANTO NO SE INTEGREN FORMAL Y MATERIALMENTE LOS PLENOS DE CIRCUITO."[2]

---

[2] Jurisprudencia 1a./J. 48/2012 (10a.), Décima Época, registro digital: 2000532, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, materia común, página 246, de texto: "Acorde con el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 4 de octubre de 2011, cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito (sin especialización o especializados en una misma materia) sustenten tesis contradictorias, la denuncia relativa debe hacerse ante el Pleno de Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Por otra parte, el artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, prevé que los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicho decreto continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a aquellas relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo. Ahora, si bien es cierto que las contradicciones de tesis no constituyen propiamente juicios de amparo, también lo es que los criterios en potencial contradicción pueden derivar de la resolución de ese tipo de asuntos, así que de una interpretación armónica de dichos numerales puede establecerse que el indicado precepto transitorio resulta aplicable a la tramitación de las contradicciones de tesis iniciadas con anterioridad a la vigencia del decreto referido, máxime que no se han integrado, ni formal ni materialmente, los Plenos de Circuito. En ese tenor, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservan competencia transitoria para conocer de las contradicciones de tesis indicadas, siempre que hayan sido denunciadas por parte legítima, con fundamento en la competencia legal que prevén en su favor los artículos 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
"Contradicción de tesis 109/2011. Entre las sustentadas por el Séptimo y el Décimo Primer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 5 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Jaime Santana Turral.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la contradicción de tesis, proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito cuenta con ella.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentaciones en que basaron sus resoluciones los Tribunales Colegiados contendientes.

• **Criterio del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito.**

El mencionado Tribunal Colegiado conoció del recurso de queja **********, que se resolvió el doce de febrero de dos mil dieciséis, interpuesto contra el auto de dieciséis de abril de dos mil quince, emitido por la Jueza Sexto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, en los autos del **juicio de amparo indirecto** **********.

De las constancias de autos se desprende el trámite procesal con el que se da cuenta enseguida:

• **Auto impugnado.** En proveído de dieciséis de abril de dos mil quince, la Jueza de Distrito que conoció del juicio de amparo indirecto, con fundamento en el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles,

---

"Contradicción de tesis 348/2011. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito. 19 de octubre de 2011. Mayoría de cuatro votos en cuanto a la competencia. Disidente y Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Cinco votos en cuanto al fondo. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

"Contradicción de tesis 42/2011. Entre las sustentadas por el Tercer y el Noveno Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 26 de octubre de 2011. Mayoría de cuatro votos por lo que se refiere a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Óscar Vázquez Moreno.

"Contradicción de tesis 340/2011. Entre las sustentadas por el Segundo, el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados, todos en Materia Penal del Primer Circuito. 7 de diciembre de 2011. Mayoría de cuatro votos por lo que hace a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Cinco votos respecto del fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Jaime Santana Turral.

"Contradicción de tesis 413/2011. Entre las sustentadas por el Quinto y el Cuarto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito. 18 de enero de 2012. Mayoría de cuatro votos por lo que hace a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Cinco votos respecto del fondo. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alejandro García Núñez."

aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, **autorizó a la parte quejosa la expedición a su costa, de la copia certificada del informe justificado** rendido por el Juez Primero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, con relación con la causa penal **********, seguida en contra de la quejosa.

En el proveído impugnado, no obstante la concesión anterior, la Jueza de Distrito **negó la expedición de la copia certificada del anexo que se acompañó al informe justificado**, pues se trataba de las actuaciones que obran en la causa penal citada, a partir del auto de libertad con reservas de ley de veintitrés de octubre de dos mil doce, dictado en el toca penal **********, por el Tribunal Unitario del Noveno Circuito, hasta la fecha en que se rindió el informe justificado, dentro de las que se encontraba la **orden de aprehensión** emitida en contra de la quejosa, el veintisiete de febrero de dos mil quince, estimando que respecto de esas actuaciones no se estaba en aptitud de autorizar su reproducción.

La Jueza de Amparo sustentó su aseveración en que si bien el artículo 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, establece que al inculpado le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, incluso en la averiguación previa, se limita esa garantía al prescribir que la misma se observará con los requisitos y límites que las leyes establezcan.

Asimismo, precisó que dicho órgano jurisdiccional, debía tomar las medidas necesarias para que los autos no se destruyeran, alteraran o sustrajeran y que esa facultad no le permitía facilitar la expedición de copias, sino por el contrario, **debía tomar las medidas correspondientes para preservar el sigilo de las actuaciones en cuestión**.

• **Recurso de queja.** En contra de la negativa de la expedición de copias certificadas relativas al anexo de constancias en las que obra la **orden de aprehensión**, girada en contra de la quejosa, se interpuso el recurso de queja materia de esta denuncia, el cual **se declaró fundado** con base en las consideraciones que se reseñan a continuación:

"… resulta conveniente partir del contenido del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en el caso resulta aplicable por remisión expresa del diverso 2o. de la Ley de Amparo, en tanto que aquél es el ordenamiento legal supletorio de dicha legislación.

"El precepto legal de mérito es del tenor literal siguiente:

"'Artículo 278. Las partes, en cualquier asunto judicial, pueden pedir, en todo tiempo, a su costa, copia certificada de cualquier constancia o documento que obre en los autos, la que les mandará expedir el tribunal, sin audiencia previa de las demás partes.'

"De tal dispositivo se obtiene que las partes en el juicio de amparo tienen el derecho subjetivo general de que le sean entregadas copias de las constancias que fueron integradas por la autoridad responsable al expediente a través de su informe justificado.

"Lo anterior, aunado a que el juicio de amparo es de orden público, lo que implica que las partes en el mismo, pueden tener acceso a las constancias que constituyen el expediente respectivo, a pesar de que se trate de constancias relativas a una averiguación previa o causa penal.

"Lo anterior encuentra sustento, en lo conducente, en la jurisprudencia 1a./J. 30/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal, publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 604 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas», cuyos datos de localización, rubro, texto y precedentes son los siguientes:

"'RECURSO DE QUEJA. ES PROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DICTADO EN EL JUICIO DE AMPARO O INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE NIEGUE LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES O CERTIFICADAS DE LOS AUTOS DE UN EXPEDIENTE, AUN CUANDO EN ELLOS OBREN CONSTANCIAS DE UNA AVERIGUACIÓN PREVIA O CAUSA PENAL.' (transcribe texto)

"Asimismo, se citan las consideraciones contenidas en la ejecutoria de la contradicción de tesis 9/2014, que dieron origen al citado criterio jurisprudencial, que en la parte de interés son del siguiente contenido: (se transcriben)

"Ahora, si bien el criterio transcrito se refiere a la procedencia del recurso de queja contra autos dictados por un Juez Federal, en los que niegue la expedición de copias simples o certificadas de los autos de un expediente, tema que no es el que rige el presente recurso, sin embargo, en lo relativo al tema consistente en que la solicitud de copias versen sobre constancias contenidas en una averiguación previa o causa penal, en este caso, sirve de apoyo, en la medida que el Más Alto Tribunal del País ha considerado tales supuestos sin establecer limitación alguna, por ende, válidamente se puede arribar a una orden de aprehensión dictada en una causa penal, hipótesis que sí es la que nos atañe.

"De acuerdo a la transcripción anterior, la Suprema Corte ha establecido que las partes en un juicio de amparo tienen, prima facie, el derecho no sólo a estar informados del expediente y revisar el proceso, sino que pueden acceder a su contenido y obtener copias del mismo, es decir, además de dar a conocer el proceso, tienen la prerrogativa procesal de adquirir reproducciones certificadas de los autos.

"También acotó la Suprema Corte, que no es un derecho absoluto, por lo que podrá acreditarse alguna excepción, verbigracia por reserva de ley o reserva de actuaciones.

"Ahora bien, en el caso no se actualiza ninguna excepción al mencionado derecho, en virtud que si bien es cierto que, por regla general, las órdenes de aprehensión, revisten la característica de la secrecía, sin embargo, tal condición desaparece cuando la causa penal es allegada a un juicio de amparo por la autoridad responsable, pues resulta indudable que, por tratarse de un juicio de orden público, debe existir igualdad entre las partes, por lo que las pruebas que obren ahí, serán del acceso de la impetrante del amparo.

"Tan es así que con la llegada de los indicados anexos –consistentes en el duplicado de la causa penal **********–, la Juez de amparo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 117 de la Ley de Amparo, ordenó dar vista a las partes –entre ellas, a la quejosa–, con el contenido del informe justificado y constancias que anexa (foja 63 del recurso de queja); lo que implica el acceso al total de las actuaciones, incluidas aquellas remitidas como anexos del citado informe, lo que nulifica el sigilo de éstas.

"Además, no puede hablarse de reserva de actuaciones sin ninguna razón jurídica, cuando ello es contrario al principio de defensa adecuada, ya que, se veda el derecho a la quejosa de imponerse de la totalidad de las actuaciones que obran en el juicio, y por ende, defenderse plenamente demostrando la inconstitucionalidad del acto reclamado.

"Sin que sea óbice para sostener lo anterior que la juzgadora federal señaló a la impetrante que podría tener acceso a tales anexos y tomar todos los datos que estime indispensables, en virtud que no existe razón jurídica para negar la expedición de las copias que solicita la impetrante y, por el contrario, como quedó expuesto, el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o., contempla un derecho subjetivo general, de que le sean entregadas copias de las constancias que fueron integradas por la autoridad responsable al expediente a través de su informe justificado, independientemente de que el acto reclamado se trate de una orden de aprehensión,

respecto de la cual por estar incorporada en los autos del juicio de amparo, pierde el sigilo que la caracteriza.

"Lo anterior es así, toda vez que con base en el principio de defensa adecuada, la inculpada deberá contar con la información suficiente para presentar sus alegatos o integrar debidamente la litis, inclusive para ofrecer prueba dentro del juicio.

"Así las cosas, a efecto de no causar perjuicio a la quejosa, que por su naturaleza trascendental y grave no pudiera repararse en sentencia, con fundamento en lo previsto en el artículo 103 de la Ley de Amparo, al no existir reenvío en el presente recurso, se procede a modificar, en la parte conducente, el auto recurrido, y se acuerda la petición de la quejosa en los siguientes términos:

"'Por otro lado, agréguese a los autos el escrito de cuenta presentado por la autorizada de la parte quejosa **********, el cual solicita copias certificadas del informe justificado rendido por el Juez Primero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, así como de las constancias que se adjuntaron al mismo, específicamente de las actuaciones que obran en la causa penal ********** a partir del auto de libertad con reservas de ley de veintitrés de octubre de dos mil doce, dictado en el toca ********** por el Tribunal Unitario del Noveno Circuito hasta la fecha en que se rindió el informe de mérito, dentro de las que se incluye la orden de aprehensión de veintisiete de febrero de dos mil quince dictada en su contra, atento a su contenido y como lo solicita, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de conformidad con el numeral 2o. de esta última, expídasele a su costa copias certificadas de todo lo actuado dentro del presente juicio de amparo, incluyendo los anexos remitidos por las autoridades responsables, previa constancia que por su recibo se deje en autos.'

"En esa tesitura, al haber resultado esencialmente fundados los agravios analizados, resulta innecesario el estudio de los restantes motivos de queja, en donde alega indebida fundamentación y motivación del acuerdo recurrido, toda vez que con ellos no se obtendría mayor beneficio al ya determinado.

"En las relatadas consideraciones, lo procedente es declarar fundado el recurso de queja.

"SÉPTIMO.—Denuncia contradicción de criterios.

"Este Tribunal Colegiado no comparte los criterios contenidos en los recursos de queja ********** y ********** del índice del entonces Primer Tri-

bunal Colegiado del Noveno Circuito –ahora Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del citado circuito–, con sede en esta ciudad capital, y Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, respectivamente, en donde se declararon infundados sendos recursos de queja, por lo que se hace necesario denunciar la correspondiente contradicción de criterios, para que sea la superioridad quien determine cuál de los criterios es el que debe imperar."

• **Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito** (ahora Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito).

El Tribunal Colegiado de mérito conoció del **recurso de queja** **********, fallado el veinte de marzo de dos mil quince, que se interpuso contra el auto de veintiséis de enero de dos mil quince, emitido por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, en los autos del **juicio de amparo indirecto** **********.

De la ejecutoria que atañe a la presente contradicción de tesis se deducen las siguientes actuaciones:

• **Auto impugnado.** El Juez que conoció del juicio de amparo de origen, por auto de veintiséis de enero de dos mil quince, determinó **no acordar de conformidad la expedición de la copia certificada de diversas constancias remitidas en el informe justificado** rendido por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, en relación con la causa penal **********, entre las que se encuentran la querella formulada por el director de delitos fiscales y la orden de aprehensión librada por el mencionado juzgador en contra del quejoso.

En el auto impugnado se sustenta que ese órgano **no estaba en aptitud de autorizar el fotocopiado de las actuaciones que fueron solicitadas por el quejoso**, pues de hacerlo se estaría contraviniendo el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que establece que al servidor público que quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas, se le sujetará a procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda.

En apoyo a su consideración, el Juez de amparo citó por analogía la jurisprudencia 52/2005, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la contradicción de tesis 150/2004, del rubro siguiente: "AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ACCESO A SUS ACTUACIONES

POR LAS PARTES LEGITIMADAS PARA ELLO, NO IMPLICA EL DERECHO A QUE SE LES EXPIDAN COPIAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."

Asimismo, el Juez de amparo **determinó que debía tomar las medidas que correspondían para preservar el sigilo de las actuaciones en cuestión**, dentro de las que se podía considerar lo establecido en la hipótesis contenida en el numeral invocado, y que como se indicó, impedían autorizar la reproducción de las constancias en cuestión, sin perjuicio de que los autos y constancias correspondientes, quedaran a disposición del promovente para su consulta en la secretaria del juzgado.

• **Recurso de queja.** En desacuerdo con la determinación que negó a la parte quejosa la expedición de la copia certificada de **la querella** y **orden de aprehensión** librada en su contra, entre otras constancias que solicitó, se interpuso el recurso de queja denunciado en el presente asunto, el cual se declaró infundado, en atención a los razonamientos que se exponen enseguida:

"… A este particular, debe decirse que, de interpretar en la forma propuesta por el recurrente, esto es, que sólo el agente del Ministerio Público debe observar el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales y que el Juez de Distrito no tiene obligación de vigilar y hacer valer su observancia, ello equivaldría a desnaturalizar la esencia del juicio de amparo; de tal forma que las restricciones o prohibiciones previstas en los juicios de primera o segunda instancia, en cualquier materia, serían susceptibles de soslayarse, con sólo acudir al juicio de amparo, en el que, paradójicamente, se podrían conseguir los objetivos vedados, lo cual es evidentemente contrario a derecho, esto es, contrariando la intención del legislador.

"Por tanto, al negar la expedición de las copias solicitadas, el Juez de Distrito no causó agravio alguno al recurrente, pues se insiste en que sólo actuó vigilando la legalidad del contenido de la solicitud efectuada en el juicio constitucional, en relación con la norma directamente aplicable en la especie.

"En este contexto, tampoco asiste razón al inconforme, en tanto aduce que no tiene aplicación en este asunto la jurisprudencia «1a./J. 14/2011 (10a.)» invocada por el a quo, en apoyo de su negativa; tal jurisprudencia dice: 'AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ACCESO A SUS ACTUACIONES POR LAS PARTES LEGITIMADAS PARA ELLO, NO IMPLICA EL DERECHO A QUE SE LES EXPIDAN COPIAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).' (transcribe texto y datos de identificación)

"La jurisprudencia anteriormente señalada se derivó de la contradicción de tesis 150/2004, resuelta en sesión del cuatro de mayo de dos mil cinco, de cuya ejecutoria cabe destacar lo siguiente: (se transcribe)

"Sin necesidad de interpretación alguna, el texto de la citada jurisprudencia es contundente en cuanto a la prohibición de la expedición de copias de la averiguación previa en los términos indicados por el recurrente, reiterándose, que si bien las actuaciones del Juez de Distrito no se rigen por el Código Federal de Procedimientos Penales, tratándose de la materia de amparo; sin embargo, es misión primordial del a quo, en este procedimiento cuidar que se observen las disposiciones legales que rigen las actuaciones de las diversas autoridades en los juicios y procedimientos que, eventualmente, sean materia de los juicios de amparo y, por ende, la negativa de la expedición de copias simples y certificadas que solicitó el recurrente, es congruente con la restricción señalada en el citado precepto legal.

"Por lo que se refiere a que es indebida la aplicación de la citada jurisprudencia, ello es incorrecto, pues tanto el agente del Ministerio Público, como el juzgador federal están obligados a observar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Pleno o de Salas, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, es decir, no podría convalidarse en el juicio de amparo lo que está prohibido o restringido en el procedimiento ordinario.

"No es obstáculo a lo anteriormente expuesto, el contenido del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, antes referido, pues el derecho tutelado, relativo al acceso de las copias de cualquier constancia o documento que obre en los autos, no es absoluto, atento a que, como quedó asentado, el Juez de Distrito debe vigilar que con su actuación no se infrinjan otros preceptos legales, y si bien es cierto que el citado precepto legal no hace distinción alguna respecto de cuáles copias pueden ser expedidas y cuáles no, empero, se reitera que dicha facultad debe ejercerse sin menoscabo de alguna otra disposición legal, que en el caso existe en el citado artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

"En este contexto, tampoco es obstáculo el contenido de la diversa jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la contradicción de tesis 264/2011, que dice: 'COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS O CONSTANCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE LA EXPEDICIÓN DE TODAS AQUELLAS QUE FORMEN PARTE DE LOS AUTOS, INCLUYENDO LAS PERTENECIENTES AL JUICIO NATURAL, AL TOCA

DE APELACIÓN O A CUALQUIER OTRO PROCEDIMIENTO FORMADO DURANTE EL *ITER* PROCESAL.' (transcribe texto y datos de identificación).

"Lo anterior, atento a que ni en el texto de la citada jurisprudencia, ni en el de la ejecutoria de la que se originó, existe alusión a la expedición de copias de los documentos integrantes de la averiguación previa, por lo que no puede concluirse que la *ratio legis* del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, materia de la citada ejecutoria contemple que se deba hacer abstracción de la restricción contenida en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales."

• **Criterio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.**

El Tribunal Colegiado referido conoció del recurso de queja **********, resuelto el dieciséis de octubre de dos mil quince, interpuesto contra el auto de veinticinco de agosto de dos mil quince, dictado por el Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, en el **juicio de amparo indirecto** **********.

• **Auto impugnado.** En el auto de mérito, con fundamento en el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, **se autorizó expedir copia certificada de las constancias que en vía de informe justificado** remitieron el procurador general de Justicia Militar y el décimo primer agente del Ministerio Público Militar, relacionadas con la **averiguación previa** ********** y su acumulada **********, **en las que se había omitido indagar y emitir la determinación que en derecho corresponde**.

Por lo que respecta a la solicitud de copias certificadas de los anexos que remitió la autoridad responsable con su informe justificado, el Juez de amparo determinó que no obstante lo dispuesto por el mencionado artículo 278, se encontraba impedido para autorizarlas, toda vez que se trataba de la integración de una averiguación previa, a la que **conforme al principio de reserva y sigilo, únicamente puede tener acceso el agente del Ministerio Público**, quien deberá aportar los datos a los elementos policiacos para su cumplimentación.

Asimismo, estableció, que no obstante que la fracción VII del artículo 20 constitucional, contempla el derecho de todo inculpado, sujeto a un proceso penal, a una defensa adecuada, lo cual implica que se le faciliten los datos que

consten en aquél y que requiera para su defensa, bastaba que los anexos formados con las constancias de averiguación previa, remitidos con el informe justificado, quedaran a disposición de la parte quejosa, para su consulta en el local del juzgado.

En apoyo a esa determinación, se citó por analogía la jurisprudencia 1a./J. 52/2005, de esta Primera Sala que se identifica con el rubro: "AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ACCESO A SUS ACTUACIONES POR LAS PARTES LEGITIMADAS PARA ELLO, NO IMPLICA EL DERECHO A QUE SE LES EXPIDAN COPIAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)."

• **Recurso de queja.** Inconforme con la negativa del Juez de amparo, en relación con la expedición de la copia certificada de las constancias emitidas en la averiguación previa de que se trata, la parte quejosa intentó el recurso de queja que participa en la presente contradicción de tesis, el cual **se declaró infundado**, sustentado en las consideraciones que enseguida se exponen:

"… Determinación que se estima correcta, en virtud de que como lo estableció el a quo, las constancias de las cuales los inconformes solicitaron copia certificada, tienen el carácter de reserva y sigilo por tratarse de la integración de una averiguación previa, por lo que dicha información contenida en ésta, no puede ser transmitida, copiada, fotografiada, escaneada o reproducida por cualquier medio.

"Se advierte correcto que el Juez de mérito, con el propósito de no dejar en estado de indefensión a los quejosos, dejó los citados anexos del juicio de amparo a su disposición para consulta, debiendo adoptar las medidas necesarias de seguridad a efecto de evitar que se use de manera incorrecta la información que en éstos se contiene.

"Máxime, que ese proceder se ajusta en lo sustantivo a lo establecido en el reciente criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 26/2015 (10a.), por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* el once de septiembre de dos mil quince, de rubro y texto: 'INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. EL JUEZ CONSTITUCIONAL, BAJO SU MÁS ESTRICTA RESPONSABILIDAD, PUEDE PERMITIR EL ACCESO A LAS PARTES A LA QUE CONSIDERE ESENCIAL PARA SU DEFENSA.' (transcribe texto y datos de identificación).

"Consecuentemente, al resultar infundado los agravios, sin que se advierta suplencia de queja que advertir, procede declarar infundado el presente recurso."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** En el caso, una vez que se ha dado cuenta del ejercicio interpretativo realizado por los Tribunales Colegiados en las ejecutorias de los recursos de queja, implicados en el presente asunto, es oportuno determinar si se corrobora la contradicción de criterios denunciada.

Para establecer lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas, para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten *criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho*, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Así lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial 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."[3]

---

[3] Jurisprudencia P./J. 72/2010, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Con base en lo referido, se estima que la contradicción de tesis sí existe, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes, en las ejecutorias de los **recursos de queja** que ahora se analizan, abordaron una misma cuestión jurídica que consistió en dilucidar **sobre la determinación del Juez de Distrito en la que negó autorización para expedir la copia certificada que la parte quejosa solicitó respecto de diversas constancias de averiguación previa y/o la orden de aprehensión librada en su contra, las cuales fueron aportadas al juicio de amparo por virtud del informe justificado**; y, respecto de la cuestión planteada, llegaron a conclusiones discrepantes, como se demuestra a continuación.

• El **Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito**, al dictar resolución en el recurso de queja implicado en esta denuncia, determinó que de conformidad con el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, las partes en el juicio de amparo tiene el derecho subjetivo general de que les sea otorgada

---

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."

copia certificada de las constancias que fueron integradas al expediente a través del informe justificado, aun cuando se trate de las constancias de averiguación previa o de la causa penal.

Aunado a que estableció que el juicio de amparo es de orden público y que ello implica que las partes pueden tener acceso a las constancias que constituyen el expediente respectivo, aun cuando se trate de constancias relativas a una averiguación previa o causa penal.

Consideró que si bien por regla general las órdenes de aprehensión revisten la característica de la secrecía, esa condición desaparece cuando la causa penal es allegada al juicio de amparo por la autoridad responsable, por lo que al tratarse de un juicio de un orden público, debe existir igualdad entre las partes.

Además, sostuvo que no puede hablarse de reserva de actuaciones sin alguna razón jurídica, porque ello es contrario al principio de defensa adecuada, en tanto de veda el derecho de la quejosa de imponerse de la totalidad de las actuaciones que obran en el juicio y, por ende, de la posibilidad de defenderse plenamente demostrando la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Por tanto, estimó que a lo anterior no era óbice otorgar a la quejosa la posibilidad de acceder al juicio de amparo y sus anexos a fin de que tomara los datos que estimara indispensables, pues no existe razón jurídica para negar la expedición de copias certificadas de las referidas constancias.

• El **Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito**, en la resolución del recurso de queja que contiende en el presente asunto, estableció que el derecho de acceso a las copias de cualquier constancia o documento que obre en los autos del juicio de amparo, que deriva del artículo 278 del Código de Procedimientos Civiles, el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, no es absoluto, pues el Juez de Distrito debe cuidar que se observen las disposiciones legales que rigen las actuaciones de las diversas autoridades en los juicios y procedimientos que, eventualmente, sean materia del juicio de amparo.

Así, estimó que el referido precepto 278 no hace distinción respecto de cuáles copias pueden ser expedidas y cuáles no, por lo que esa facultad de expedir copias debe ejercerse sin menoscabo de alguna otra disposición legal, como en el caso lo es el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Pe-

nales, considerando correcto negar las copias certificadas de la averiguación previa y orden de aprehensión solicitadas en observancia al precepto últimamente citado.

• El **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al dictar resolución en el recurso de queja de su conocimiento, consideró correcto que se negaran las copias certificadas relativas a la averiguación previa al estimar que tales constancias tienen el carácter de reserva y sigilo.

De igual forma, sostuvo que con esa disposición no se deja en estado de indefensión a la parte quejosa, en virtud de que el Juez de Distrito dejó los anexos del juicio de amparo a su disposición para consulta.

Ahora, conforme a lo expuesto, la contradicción de criterios se actualiza en el caso a estudio, pues el **Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito**, estableció que aun cuando la averiguación previa y la orden de aprehensión revisten la característica de la secrecía, esa condición desaparece cuando la causa penal es allegada al juicio de amparo vía informe justificado por la autoridad responsable y, por ende, la parte quejosa puede acceder a su contenido y obtener copia certificada de los autos; mientras, que el **Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito** (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo Circuito), al igual que el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, asumieron el criterio contrario, al establecer que las constancias en las que obran la averiguación previa y la orden de aprehensión librada en contra de la quejosa, conservan su carácter de reserva y sigilo aun cuando hayan sido anexadas al informe justificado rendido en el juicio de amparo indirecto y, por tanto, de ellas no se podía autorizar su reproducción mediante copia certificada.

Sin que obste para estimarlo así, que el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, para arribar a la conclusión de que en el juicio de amparo no es procedente autorizar la expedición de la copia certificada de las constancias de averiguación previa, se sustentara en el contenido de la jurisprudencia P./J. 26/2015 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. EL JUEZ CONSTITUCIONAL, BAJO SU MÁS ESTRICTA RESPONSABILIDAD, PUEDE PERMITIR EL ACCESO A LAS PARTES A LA QUE CONSIDERE ESENCIAL PARA SU DEFENSA.", la cual no fue materia de análisis en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados del Noveno Circuito.

Lo que se considera así, porque al señalar como correcto que el Juez de Distrito se declarara impedido para expedir copia certificada de los anexos del juicio de amparo, al considerar que se trataban de una integración de averiguación previa, que conforme al principio de reserva y sigilo, son de acceso exclusivo del Ministerio Público, implícitamente, el señalado Tribunal del Primer Circuito, participa del criterio que sostuvo el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, que fundó su decisión en lo establecido en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, según se desprende de la reseña de las ejecutorias en comento.

Por otra parte, también se deja establecido que en el caso no representa un obstáculo para la existencia de la presente contradicción de tesis, el hecho de que el criterio sustentado en las resoluciones de los Tribunales Colegiados contendientes no constituyan tesis jurisprudenciales, esto, porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla no imponen dicho requisito.

La anterior acotación encuentra apoyo en la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, que se identifica con el rubro:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."[4]

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente resolución, de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen.

---

[4] Jurisprudencia P./J. 27/2001, Novena Época, registro digital: 189998, Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, página 77, de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

Como quedó expuesto, el tema de la presente contradicción de tesis se circunscribe a **determinar si la obligación que por disposición legal se impone al Ministerio Público y al Juez del proceso penal para que mantenga bajo reserva y sigilo las constancias de averiguación previa y de la orden de aprehensión, respectivamente, es una obligación que persiste al Juez de Distrito cuando tales constancias le son remitidas por virtud del informe justificado, a fin de que pueda ser autorizada o negada su reproducción en copia certificada a solicitud de una de las partes del juicio de amparo**.

Así, para establecer el criterio que debe prevalecer en la presente contradicción de tesis, resulta conveniente referir el contenido del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que dispone:

"Artículo 278. Las partes, en cualquier asunto judicial, pueden pedir, en todo tiempo, a su costa, copia certificada de cualquier constancia o documento que obre en los autos, la que les mandará expedir el tribunal, sin audiencia previa de las demás partes."

Al respecto, cabe hacer mención a que en relación con el contenido del precepto transcrito, esta Primera Sala –como lo señaló el Tribunal Colegiado denunciante–, ha sostenido que las partes en el juicio de amparo, tienen el derecho subjetivo general de solicitar, a su costa, copia certificada de las constancias que fueron integradas al expediente por la autoridad responsable a través de su informe justificado.

En efecto, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 264/2011,[5] esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que la *ratio legis* del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, apunta a que las partes accedan a cualquier tipo de documento o constancia que refleje cualquier acto jurídico consignado a lo largo del *iter* procesal, que inicia en el juicio natural y concluye con la última decisión pronunciada en el juicio de amparo, incluyendo todos sus recursos e incidencias. Lo anterior, porque la norma referida, mediante la expedición de copias certificadas, pretende abrir las actuaciones a las partes en igualdad

[5] Fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de octubre de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

de condiciones con el fin de que participen activamente en la formación del litigio de manera informada y objetiva.

Se estableció también, que las constancias y documentos provenientes del juicio natural, del toca de apelación o de cualquier otro procedimiento judicial, ciertamente no son integrados formalmente al expediente del juicio de amparo; sin embargo, ello no se traduce en modo alguno en que no formen parte de los autos del juicio, pues el expediente del juicio de amparo que se resuelve de manera concreta en un tribunal, no es una pieza aislada dentro del conjunto de elementos reunidos a lo largo del *iter* procesal, ya que los autos abarcan todos los cuadernos, incluyendo el expediente concreto del juicio de amparo; por ello, el sentido del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, debe entenderse referido a todos los cuadernos que forman los autos del juicio de amparo, por lo que es legalmente posible que de cualquiera de esos documentos, se expidan copias certificadas, a solicitud de las partes.

En ese sentido, se concluyó que el tribunal de amparo debe expedir, a solicitud de las partes, copias certificadas de cualquier documento o constancia contenida en cualquiera de los cuadernos referidos, con independencia de que no haya ordenado formalmente que tales documentos se integren al expediente de amparo, ni se hayan cosido, foliado, rubricado y sellado, a reserva de que no se trate de documentos que no formen parte de los autos, por no haber sido ordenada su inclusión por alguna autoridad jurisdiccional.

Ahora, habiendo precisado que es criterio de esta Primera Sala que por virtud del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, las partes en el juicio constitucional tienen el derecho subjetivo general de que se autorice en su favor la expedición de copias certificadas de las constancias que integran el expediente del juicio constitucional, sea que tales constancias formen parte del expediente de amparo o que obren por separado, se concluye que las documentales que a través del informe justificado, remiten las autoridades responsables y que obran en anexo también forman parte integrante del expediente formado con motivo del juicio de amparo.

Es decir, que si con motivo de la rendición del informe justificado, las autoridades responsables hacen que se integren al juicio de amparo las constancias que sustentan el acto reclamado, debe entenderse que éstas forman parte del expediente relativo al juicio constitucional –aun cuando con ellas se forme un anexo–, y válidamente puede autorizarse su reproducción en copias

certificadas para que la parte quejosa ejerza debidamente su derecho de defensa.

Así, puntualizada la inferencia anterior, es oportuno poner de relieve que en los tres juicios de amparo de los que emanaron los autos impugnados en los recursos de queja, materia de esta contradicción de tesis, los Jueces de Distrito determinaron negar la autorización para que se expidiera copia certificada de las constancias de averiguación previa y/o de las órdenes de aprehensión que se remitieron vía informe justificado, negativa que en dos casos fue validada por el Tribunal Colegiado, aludiendo a que se trata de constancias que ostentan el carácter de reserva y sigilo.

Determinación que fundaron en el criterio emitido por esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 52/2005, que se identifica con el rubro: "AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ACCESO A SUS ACTUACIONES POR LAS PARTES LEGITIMADAS PARA ELLO, NO IMPLICA EL DERECHO A QUE SE LES EXPIDAN COPIAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).";[6] sin embargo, respecto del referido criterio

[6] Jurisprudencia 1a./J. 52/2005, Novena Época, registro digital: 178055, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, materia penal, página 42, de texto: "La fracción VII del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en beneficio de todo inculpado sujeto a un proceso penal el derecho a una defensa adecuada, lo cual implica que se le faciliten los datos que consten en aquél y que requiera para su defensa. Ahora bien, conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de julio de 1996, mediante la cual se adicionó un párrafo cuarto a la fracción X del citado precepto constitucional, las garantías previstas en sus fracciones VII y IX, que en un principio sólo eran aplicables durante la tramitación del proceso penal, también fueron incorporadas a la averiguación previa, aunque limitándose a lo establecido en las leyes secundarias. Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales señala que las únicas personas que tendrán acceso a las actuaciones de la averiguación previa serán el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, en caso de que los hubiera, y establece que el funcionario que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación incurrirá en responsabilidad; de donde se advierte que el Ministerio Público está impedido para otorgar dichas copias, lo cual es acorde con la garantía de defensa contenida en las fracciones VII y IX del artículo 20, apartado A, de la Constitución Federal, en tanto que ésta dispone que tratándose de la averiguación previa, dicha garantía se otorgará con las limitantes, términos y requisitos que las leyes secundarias determinen, es decir, si bien es cierto que las partes tienen derecho a que se les proporcione toda la información que requieran para su defensa, también lo es que el hecho de que el Ministerio Público no pueda proporcionar copias –en aras de proteger la reserva de las actuaciones–, en nada restringe el aludido derecho, pues aun cuando no se les proporcionen copias, el referido artículo 16 prevé que podrán tener acceso a las actuaciones de las que se podrán tomar todos los datos que estimen indispensables. De manera que si la fracción VII, apartado A, del artículo 20 constitucional no exige que los datos solicitados por el inculpado, su defensor y la víctima y ofendido y/o su representante legal, para preparar su defensa

jurisprudencial, a fin de fijar la postura que debe prevalecer, resulta necesario precisar que carece de aplicación al juicio de amparo, por lo siguiente:

En el criterio jurisprudencial se realiza la interpretación de los párrafos segundo y séptimo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales,[7] los cuales establecen que al expediente de averiguación previa, únicamente tendrán acceso el inculpado, el defensor y la víctima u ofendido, o su representante legal, y que todos los documentos y objetos relacionados son estrictamente reservados; así como que al funcionario que indebidamente quebrante la reserva de actuaciones o proporcionen copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación previa, incurrirán en responsabilidad.

Luego, en relación con esa acotación, la jurisprudencia en comento, refiere que la restricción que se dispone en el citado precepto, está dirigida al Ministerio Público y es acorde a la garantía de defensa, contenida en las fracciones VII y IX del artículo 20, apartado A, de la Constitución Federal, en tanto que expresa que dicha garantía se otorgará con las limitantes, términos y requisitos que las leyes secundarias determinen, por lo que si las partes tienen derecho a que se les proporcione toda la información que requieran para su defensa, también lo es que el Ministerio Público no puede proporcionar copias en aras de proteger la reserva de actuaciones, sin que en nada se restrinja el aludido derecho de defensa, pues aun cuando no se proporcionan copias, de conformidad con el propio artículo 16, podrán tener acceso a las actuaciones de las que podrán tomar todos los datos que se estimen indispensables.

---

y que consten en la averiguación o en el proceso, sean pedidos precisamente por escrito y ministrados en forma de copias simples o certificadas, basta que el expediente respectivo sea puesto a la vista de las partes para que puedan consultarlo.
"Contradicción de tesis 150/2004-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito. 4 de mayo de 2005. Mayoría de tres votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz."

[7] "**Artículo 16.**
"…
"Al expediente de averiguación previa únicamente tendrán acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido o su representante legal. La averiguación previa así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, y los objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son **estrictamente reservados**.
"…
"Al servidor público que quebrante la reserva de la información de la averiguación previa o proporcione copia de los documentos que contenga, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal que corresponda."

En ese sentido, lo que se obtiene de esa disertación es que por virtud del criterio jurisprudencial en cita, la prohibición de expedir copias certificadas de la averiguación previa, contemplada en el artículo 16 Código Federal de Procedimientos Penales, no está dirigida al Juez de Distrito que conoce del juicio de amparo indirecto en materia penal, sino que expresamente está dirigida al Instituto del Ministerio Público al ser rector del trámite en la averiguación previa, estimándose que ello encuentra justificación en la inferencia de que el ordenamiento legal que regula esa restricción no es aplicable al juicio de amparo, pues aun cuando la materia del juicio sea de naturaleza penal, por haberse promovido contra determinaciones jurisdiccionales de esa índole, el Código Federal de Procedimientos Penales, no es de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según dispone ésta en su artículo segundo,[8] en el que únicamente se prevé como supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por tanto, con base en lo anterior, se deduce que la obligación de mantener la reserva y sigilo de las constancias que integran la averiguación previa, según se desprende del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, corresponde al Ministerio Público y, de ahí que derive que el criterio jurisprudencial que interpreta el precepto en cuestión, como se anticipó, no es aplicable a los juicios de amparo indirecto en materia penal.

A lo que se agrega que, en el juicio constitucional, la parte quejosa posee un carácter que no es igual al del inculpado en el proceso penal y, por ende, no es aplicable la reserva y sigilo a que hace alusión el artículo 16 del Código Penal Federal, lo que se sostiene así en tanto que el juicio de amparo cuenta con su propia reglamentación legal, la cual incide en lo previsto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo y, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por lo que si bien es cierto que como lo señaló uno de los Tribunales Colegiados contendientes, el Juez de Amparo debe cuidar que se observen las disposiciones legales que rigen las actuaciones de las diversas autoridades en los juicios y procedimientos que eventualmente sean materia de los juicios constitucionales, lo que se estima correcto, también es cierto que lo pre-

[8] "**Artículo 2o.** El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta ley.
"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."

visto en los ordenamientos secundarios, ante una interpretación conforme de los derechos de las partes de ser tratados procesalmente en igualdad de condiciones en el trámite del juicio constitucional, no debe producir un obstáculo para que puedan establecer la irregularidad constitucional de los actos reclamados en la demanda de amparo.

En ese orden, si de conformidad con la legislación federal que rige el proceso penal, se establece que las constancias de averiguación previa y las relativas a la orden de aprehensión ostentan el carácter de reserva y sigilo, esa disposición, al ser trasladada al juicio de amparo no puede ser interpretada como un impedimento de las partes de acceder a la justicia, a menos de que exista disposición suprema que así lo establezca expresamente, lo que en el caso no se corrobora de la legislación que rige al proceso judicial de amparo.

Esto es, que como acaba de referirse, el juicio de amparo se rige por su propia legislación y de ella no se advierte la existencia de algún precepto que prohíba la expedición de copias certificadas a las partes, aun cuando se trate de las mencionadas constancias de averiguación previa y orden de aprehensión; y, por el contrario, del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, se desprende que las partes en el juicio de amparo, tienen el derecho subjetivo general de solicitar, a su costa, copia certificada de las constancias que fueron integradas al expediente por la autoridad responsable a través de su informe justificado, sin que se prevea restricción alguna.

En orden a la anterior aseveración, se concluye que el juicio de amparo se rige por leyes que son diversas a las que regulan el procedimiento de averiguación previa y el proceso penal, y en ellas no se observa limitación para la expedición de las copias certificadas a las partes; por lo que si la petición de este tipo de copias se realiza en el expediente relativo al juicio de amparo, es claro que su expedición pueden autorizarse, pues las referidas constancias al integrarse al expediente del juicio de amparo, vinculado ese hecho con el derecho de las partes para acceder a la justicia en igualdad de condiciones, genera que el carácter de reserva y sigilo que mantienen en el procedimiento penal, conforme al numeral 16 del ordenamiento adjetivo federal penal, se diluya y, las partes puedan acceder a su total y pleno conocimiento.

Sin dejar de observar que en el juicio de amparo indirecto, la parte quejosa tiene posibilidad de acudir al procedimiento a efecto de probar la inconstitucionalidad del acto reclamado, por lo que constreñirla a la única posibilidad de imponerse de los autos, mediante su consulta para tomar datos en el horario del juzgado respectivo, sin contar con la opción de obtener copias certifi-

cadas, puede incidir en una afectación a su derecho de defensa, en virtud de que se le estaría limitando a tener las constancias completas para su estudio y hacer valer las acciones legales que estime convenientes en los plazos legalmente establecidos para ello.

Ahora, establecido que el quejoso cuenta con posibilidad legal de obtener la copia certificada de las constancias de averiguación previa y orden de aprehensión que se integran al juicio de amparo por virtud del informe justificado, en respeto a su derecho fundamental de defensa; y, en virtud de que uno de los Tribunales Colegiados, contendientes como sustento a su determinación, citó la jurisprudencia P./J. 26/2015 emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se identifica con el título y subtítulo: "INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. EL JUEZ CONSTITUCIONAL, BAJO SU MÁS ESTRICTA RESPONSABILIDAD, PUEDE PERMITIR EL ACCESO A LAS PARTES A LA QUE CONSIDERE ESENCIAL PARA SU DEFENSA.",[9] esta

[9] Jurisprudencia P./J. 26/2015 (10a.), Décima Época, registro digital: 2009916. Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia común, página 28 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas», de texto: "Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para revisar la clasificación de la información realizada por un sujeto obligado y, en su caso, acceder a ésta, debe seguirse el procedimiento correspondiente ante los organismos garantes establecidos constitucionalmente con ese propósito; sin embargo, para no dejar en estado de indefensión a las partes en un juicio de amparo, el Juez constitucional, previo análisis de la información clasificada como reservada o confidencial exhibida con el informe justificado rendido por la autoridad responsable en términos de los artículos 117 de la Ley de Amparo vigente y 149 de la abrogada, bajo su más estricta responsabilidad puede permitir el acceso a las partes de la que considere esencial para su defensa. Al respecto, deberá adoptar todas las medidas de seguridad a efecto de evitar que se use de manera incorrecta, así como ponderar los derechos implicados y las especificidades del caso concreto para decidir si es indispensable o relevante el acceso a una parte o a toda la información con miras a resolver el problema de constitucionalidad planteado; además, si permite el acceso total o parcial a aquélla, podrá imponer las modalidades que considere necesarias para ello, sin que en caso alguno dicha información pueda ser transmitida, copiada, fotografiada, escaneada o reproducida por cualquier medio. Lo anterior, en el entendido de que no podrá otorgar el acceso a la información acompañada al informe justificado cuando el acto reclamado consista precisamente en la clasificación de esa información, supuesto en el cual el acceso a ésta depende de que en una sentencia que cause estado se consigne esa obligación, por lo que permitir previamente a las partes su conocimiento dejaría sin materia el juicio de amparo.
"Contradicción de tesis 121/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo de Circuito, ambos en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, Décimo Octavo y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, Segundo en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 26 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José

Primera Sala procede a definir las implicaciones de ese criterio en el supuesto analizado en la presente contradicción de tesis.

Del criterio emitido por el Tribunal Pleno se desprende que para no dejar en estado de indefensión a las partes en un juicio de amparo, el Juez constitucional, previo análisis de la información clasificada como "reservada o confidencial" en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, bajo su más estricta responsabilidad, puede permitir el acceso a las partes de la que considere esencial para su defensa.

Además, se sostuvo que el Juez de amparo en tales supuestos, deberá adoptar todas las medidas de seguridad a efecto de evitar que esa información se use de manera incorrecta, así como ponderar los derechos implicados y las especificidades del caso concreto, para decidir si es indispensable o relevante el acceso a una parte o a toda la información con miras a resolver el problema de constitucionalidad planteado; además, que si permite el acceso total o parcial a aquélla, podrá imponer las modalidades que considere necesarias para ello, sin que en caso alguno, dicha información pueda ser transmitida, copiada, fotografiada, escaneada o reproducida por cualquier medio.

Así, para establecer la incidencia del anterior criterio en el tema de la presente contradicción de tesis, se destaca que en el caso a estudio la información que se allegó al juicio de amparo, a través del informe justificado, consistió en las constancias relativas a la averiguación previa y orden de aprehensión del quejoso, actos que pueden derivar en afectaciones directas a derechos fundamentales.

Luego, si se atiende a que generalmente la información que se exhibe a través del informe justificado, constituye la postura de la autoridad responsable con la que se integra la litis en el juicio constitucional, resulta que negar a las partes, en específico al quejoso, el acceso a esa información, redunda directamente en una limitación al ejercicio de su derecho fundamental de defensa, de lo que se sigue que la información "reservada o confidencial", debe entenderse con esa connotación, siempre que se trate de personas diversas a quienes intervienen en el proceso de amparo con carácter de quejoso, o bien, se trate de información que no esté relacionada directamente con éste.

Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López."

Lo que se estima así, sin soslayar lo dispuesto en los artículos 113[10] y 116[11] de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, citados en la propia ejecutoria, que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 26/2015 en los que se establece cuál es la información que se puede clasificar como "reservada" y "confidencial", y prevén dentro de los supuestos que regulan, que la información contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, es información reservada; y, que los datos personales concernientes a una persona identificada e identificable, es información confidencial, pues en el caso, se puede concluir que tales disposiciones no se ven afectadas, cuando se trata de las constancias de averiguación previa y orden de aprehensión en las que se contiene información concerniente a la propia persona del quejoso en relación con una actuación de la autoridad que puede afectarle, incluso en su libertad física.

Lo que se estima así, porque generalmente la información que se exhibe a través del informe justificado, constituye la postura de la autoridad responsable con la que se integra la litis en el juicio constitucional, por lo que negar a las partes, en específico al quejoso, el acceso a esa información, redunda directamente en una limitación al ejercicio de su derecho fundamental de defensa, de lo que se sigue que la información "reservada o confidencial", debe entenderse con esa connotación, siempre que se trate de personas diversas a quien ostenta el carácter de quejoso en el proceso de amparo.

Esto, sin dejar de observar que el juzgador, debe poner especial cuidado en los casos en los que además de la información concerniente al quejoso, al informe justificado se anexa información que tiene que ver con otras personas, pues ante tales supuestos, debe evitar que se puedan trastocar sus datos personales, debiendo ser su labor equilibrar ambas finalidades, la que incide en la observancia del derecho de defensa del quejoso y la protección de datos personales de otras personas ajenas a la litis constitucional.

Por tanto, se estima que de suscitarse que por virtud del informe justificado se alleguen al juicio de amparo las constancias relativas a la averi-

---

[10] "Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:
"…
"XII. **Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público**."

[11] "Artículo 116. **Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable**."

guación previa o a la orden de aprehensión que afecte al quejoso y, si en tales constancias se aprecia información considerada como "reservada o confidencial" perteneciente a alguna otra persona diversa del quejoso, en ese específico caso, conforme se establece en la ejecutoria del Tribunal Pleno de la que se da cuenta, el Juez rector del juicio de amparo, deberá adoptar todas las medidas de seguridad a efecto de evitar que la referida información se use de manera incorrecta, así como ponderar los derechos implicados y las especificidades del caso concreto, para decidir si es indispensable o relevante el acceso a una parte o a toda la información con miras a resolver el problema de constitucionalidad planteado; además, que si permite el acceso total o parcial a aquélla, podrá imponer las modalidades que considere necesarias para ello, sin que en caso alguno dicha información pueda ser transmitida, copiada, fotografiada, escaneada o reproducida por cualquier medio, dado que se tratan de datos pertenecientes a una persona ajena al quejoso.

Como consecuencia de los razonamientos expuestos en la presente ejecutoria, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

COPIAS CERTIFICADAS DE CONSTANCIAS EN QUE APAREZCAN LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y/O LA ORDEN DE APREHENSIÓN DEL QUEJOSO. EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE AUTORIZARLAS CUANDO SE INTEGRAN AL JUICIO DE AMPARO POR VIRTUD DEL INFORME JUSTIFICADO, SIEMPRE QUE LA INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE PUDIEREN CONTENER NO PERTENEZCA A UNA PERSONA DISTINTA. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 264/2011,[1] estableció que conforme a la *ratio legis* del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, las partes en el juicio de amparo tienen el derecho subjetivo general de solicitar, a su costa, copia certificada de las constancias que fueron integradas al expediente por la autoridad responsable a través de su informe justificado, sin que se prevea restricción alguna. Luego, acotando que la obligación de mantener la reserva y sigilo de constancias, establecida en el numeral 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, está dirigida al Ministerio Público y no al Juez de Distrito, se deduce que válidamente puede autorizarse al quejoso la expedición de copias certificadas de las constancias en que aparezca la averiguación previa o la orden de aprehensión girada en su contra, cuando por virtud del informe justificado, esas constancias se integren al juicio de amparo, porque no hacerlo podría generar una limitación al derecho de igualdad procesal del quejoso relacionado con el ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Lo anterior, sin perjuicio de que conforme al artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información con-

tenida en las investigaciones de delitos ante el Ministerio Público, se considera reservada, ya que tal disposición no se ve afectada cuando se trata de información concerniente a la propia persona del quejoso y el acceso a esa información redunda directamente en el ejercicio de su derecho fundamental de defensa; de ahí que la información "reservada o confidencial" contenida en la averiguación previa y/o en la orden de aprehensión aportada mediante el informe justificado, debe entenderse con esa connotación siempre que se trate de personas diversas del quejoso, o se trate de información que no esté relacionada directamente con éste, pues en este supuesto sí debe operar la protección de datos prevista en el diverso numeral 114 de la mencionada ley.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo Circuito) y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en términos del considerando cuarto de la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Estuvo ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 14/2011 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 654.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a la 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COPIAS CERTIFICADAS DE CONSTANCIAS EN QUE APAREZCAN LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y/O LA ORDEN DE APREHENSIÓN DEL QUEJOSO. EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE AUTORIZARLAS CUANDO SE INTEGRAN AL JUICIO DE AMPARO POR VIRTUD DEL INFORME JUSTIFICADO, SIEMPRE QUE LA INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE PUDIEREN CONTENER NO PERTENEZCA A UNA PERSONA DISTINTA. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 264/2011,[1] estableció que conforme a la *ratio legis* del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, las partes en el juicio de amparo tienen el derecho subjetivo general de solicitar, a su costa, copia certificada de las constancias que fueron integradas al expediente por la autoridad responsable a través de su informe justificado, sin que se prevea restricción alguna. Luego, acotando que la obligación de mantener la reserva y sigilo de constancias establecida en el numeral 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, está dirigida al Ministerio Público y no al Juez de Distrito, se deduce que válidamente puede autorizarse al quejoso la expedición de copias certificadas de las constancias en que aparezca la averiguación previa o la orden de aprehensión girada en su contra, cuando por virtud del informe justificado esas constancias se integren al juicio de amparo, porque no hacerlo podría generar una limitación al derecho de igualdad procesal del quejoso relacionado con el ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Lo anterior, sin perjuicio de que conforme al artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información contenida en las investigaciones de delitos ante el Ministerio Público, se considera reservada, ya que tal disposición no se ve afectada cuando se trata de información concerniente a la propia persona del quejoso y el acceso

[1] De la contradicción de tesis 264/2011 citada, derivó la tesis jurisprudencial 1a./J. 14/2011 (10a.), de rubro: "COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS O CONSTANCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE LA EXPEDICIÓN DE TODAS AQUELLAS QUE FORMEN PARTE DE LOS AUTOS, INCLUYENDO LAS PERTENECIENTES AL JUICIO NATURAL, AL TOCA DE APELACIÓN O A CUALQUIER OTRO PROCEDIMIENTO FORMADO DURANTE EL ITER PROCESAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 654, registro digital: 2000754.

a esa información redunda directamente en el ejercicio de su derecho fundamental de defensa; de ahí que la información "reservada o confidencial" contenida en la averiguación previa y/o en la orden de aprehensión aportada mediante el informe justificado, debe entenderse con esa connotación siempre que se trate de personas diversas del quejoso, o se trate de información que no esté relacionada directamente con éste, pues en este supuesto sí debe operar la protección de datos prevista en el diverso numeral 114 de la mencionada ley.

1a./J. 33/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 59/2016. Suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, antes Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 8 de junio de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alfonso Francisco Trenado Ríos.

Tesis y/o criterios contendientes:

El entonces Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, actual Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver los recursos de queja penal 34/2015 y 129/2015, respectivamente, en esencia, determinaron que no procede conceder la expedición de copias de todo lo actuado en el juicio de garantías y sus anexos, en específico tratándose de constancias que integran la averiguación previa que tienen el carácter de reserva y sigilo, allegadas al juicio por la autoridad responsable como anexos de su informe justificado.

El Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, al resolver la queja 3/2016, determinó que si bien es cierto que por regla general las órdenes de aprehensión revisten la característica de la secrecía, tal condición desaparece cuando la causa penal es allegada a un juicio de amparo con el informe justificado de la autoridad responsable, por lo que resulta indudable que por tratarse de un juicio público debe existir igualdad entre las partes, por lo que las pruebas que obren ahí, serán accesibles para la impetrante del amparo.

Tesis de jurisprudencia 33/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintinueve de junio de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 264/2011 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 640.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a la 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de octubre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PERITO TERCERO EN DISCORDIA EN UN JUICIO MERCANTIL. LA RESOLUCIÓN QUE CON CARÁCTER DE DEFINITIVA APRUEBA EL MONTO DE SUS HONORARIOS Y ORDENA A LAS PARTES SU PAGO, CONSTITUYE UN ACTO CUYOS EFECTOS SON DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, QUE HACE PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 198/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 18 DE NOVIEMBRE DE 2015. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: MARIO GERARDO AVANTE JUÁREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General; 226, fracción II, y 227, 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, segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción, suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos, en un tema de materia civil que corresponde a la especialidad de la Primera Sala.

Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis I/2012 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII,

segundo párrafo, constitucional y 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues en el caso, fue realizada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, órgano que sostuvo uno de los criterios que motivaron la presente contradicción de tesis.

TERCERO.—**Criterios contendientes**. Para poder resolver el presente asunto, en primer lugar, debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual, es necesario analizar las ejecutorias que participan en la misma.

I. El trece de noviembre de dos mil catorce, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, resolvió el **amparo en revisión 275/2014**, del que es necesario conocer los antecedentes siguientes que, se desprenden del cuerpo de esa ejecutoria:

1. En el juicio ejecutivo mercantil **********, el Juez Séptimo de lo Civil del Distrito Judicial de Puebla dictó auto el veintiséis de agosto de dos mil trece, en el que tuvo al perito tercero en discordia, aceptando y protestando el cargo que le fue conferido, así como precisando el monto de sus honorarios, los que acorde con el tratamiento que se dio en la ejecutoria respectiva, implícitamente se tuvieron como aprobados por parte del Juez responsable.[6] En contra de tal determinación, ********** interpuso recurso de revocación, el cual fue decidido como infundado por el propio Juez, el nueve de abril de dos mil catorce.

2. En contra de tal resolución y su notificación, ********** promovió juicio de amparo indirecto el treinta de abril de dos mil catorce, el cual fue turnado al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Puebla,[7] y se le asignó el registro **********. Dicho órgano celebró audiencia constitucional el veintinueve de mayo de dos mil catorce, en la que dictó sentencia que terminó de engrosar el doce de junio del propio año. En tal fallo, el Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio de amparo, al considerar que al no haberse dictado sentencia definitiva en el juicio de origen, la resolución reclamada era

[6] Así se observa en la parte conducente de la ejecutoria del juicio de amparo indirecto en revisión 275/2014, páginas 11 *in fine* y 12, 27, 28 y 36.

[7] Órgano que cambió su denominación a "Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla", en virtud del Acuerdo General 23/2015 del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil quince.

un acto meramente intraprocesal que no tiene sobre las personas una ejecución de imposible reparación para efectos de la procedencia del amparo indirecto, pues sólo afectaba derechos procesales. Indicó que **la resolución reclamada no causaba perjuicio al quejoso en sus derechos humanos, toda vez que podía ser reparada al momento de dictar sentencia definitiva, debido a que la erogación realizada para pagar los honorarios del perito tercero en discordia, puede ser materia de condena en el juicio de origen**.

3. En contra de tal resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. El trece de noviembre de dos mil catorce, dicho órgano dictó sentencia en la que revocó lo decidido por el Juez de Distrito, respecto al sobreseimiento decretado, con base en las siguientes consideraciones:

• El acto reclamado en el juicio sí constituye un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto. Lo anterior, debido a que **tal resolución implica que el quejoso tenga la obligación procesal de exhibir la mitad de la cantidad de dinero fijada por concepto de honorarios, de modo que el acto reclamado sí entraña una afectación material de un derecho sustantivo**, como lo es el derecho de propiedad sobre un bien de la persona (el dinero). Señaló que tal afectación no se hacía depender de la sentencia definitiva y la condena en costas, pues si una vez planteada la violación procesal a través del amparo directo, resulta que el monto fijado fue excesivo, la parte condenada se vería obligada a cubrir la cantidad extra en forma injustificada, además de que no habría podido disponer del dinero que erogó en exceso durante todo el trámite del juicio de origen.

• En ese sentido, consideró que tal situación también afectaría a la parte que obtuvo sentencia favorable y a la que se le deben cubrir los gastos y costas erogadas, pues inicialmente se le obligaría a erogar una suma mayor, de modo que tampoco habría podido disponer de la cantidad pagada en exceso durante el trámite del juicio, aunado a que la parte vencedora no tendría derecho a que su contraria le cubriera los honorarios cubiertos en exceso.

• Así, el Tribunal Colegiado sostuvo que no se trataba de una violación de índole procesal, pues la resolución reclamada entraña afectación a un derecho sustantivo de la persona, ya que sus secuelas no solamente se consuman hasta el dictado de la sentencia definitiva, sino que podían afectar la libre disposición de una cantidad de dinero, lo cual no depende de que se obtenga sentencia favorable, pues puede perjudicar tanto a la parte condenada en costas, como a la que obtuvo sentencia favorable e, incluso, a ambas

partes si no hay condena en gastos y costas, lo cual revela que se trata de una afectación actual que no depende de la sentencia definitiva.

• Añadió que lo anterior era así, porque acorde con lo dispuesto por el artículo 1257 del Código de Comercio,[8] la parte inconforme con la cantidad fijada por concepto de honorarios del perito tercero, tendría que erogar la cantidad correspondiente, ya que si no cumplía, sería apremiada por resolución que contenga ejecución y embargo en sus bienes, de modo que se trataba de una resolución legalmente ejecutable que se orientaba a la obtención del pago de los honorarios del perito con cargo a los bienes de las partes, lo cual robustece su naturaleza como acto susceptible de afectar derechos sustantivos.

• En tales términos, consideró que no se actualizaba la causal de improcedencia decretada por el Juez de Distrito, respecto a la resolución reclamada.

• En cuanto a la notificación de tal determinación que se señaló como acto reclamado, el juzgador sobreseyó el juicio por estimar que no era posible apreciar de forma objetiva una afectación al quejoso, por lo que carecía de interés jurídico para promover el juicio; lo que confirmó el Tribunal Colegiado.

• De esa ejecutoria derivó la tesis aislada VI.2o.C.56 C (10a.), de rubro y texto siguiente:

"PERITO TERCERO EN DISCORDIA. LA RESOLUCIÓN QUE APRUEBA SUS HONORARIOS DENTRO DE UN JUICIO DE NATURALEZA MERCANTIL, ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN CONTRA EL CUAL PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que son actos de imposible reparación aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Así, las dos condiciones para la procedencia del amparo indirecto contra actos emitidos dentro de juicio son: (i) Que se trate de actos que afecten materialmente derechos; y, (ii) Que estos derechos afectados materialmente

[8] "**Artículo 1257.**
"...
"En todos los casos en que el tribunal designe a los peritos, los honorarios de éstos se cubrirán por mitad por ambas partes, y aquélla que no pague lo que le corresponde será apremiada por resolución que contenga ejecución y embargo en sus bienes. En el supuesto de que alguna de las partes no cumpla con su carga procesal de pago de honorarios al perito designado por el Juez, dicha parte incumplida perderá todo derecho para impugnar el peritaje que se emita por dicho tercero."

revistan la categoría de derechos sustantivos, expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Por tanto, la resolución que aprueba una cantidad a pagar por concepto de honorarios del perito tercero en discordia, dentro de un juicio de naturaleza mercantil, constituye un acto de imposible reparación, puesto que implica la obligación procesal de exhibir la mitad de la cantidad de dinero aprobada como honorarios, afectando así materialmente el derecho de propiedad. Lo anterior, aunado a que esa afectación no solamente queda a resultas de la sentencia definitiva y de la condena en costas, pues si una vez planteada la violación procesal en amparo directo –en su oportunidad–, resultara que el monto de los honorarios no fue legalmente fijado y fue excesivo, entonces la parte condenada en gastos y costas se habría visto obligada a cubrir la cantidad extra injustificadamente y, además, no habría podido disponer del dinero que erogó en exceso durante todo el trámite del juicio, lo que ciertamente perjudica el derecho de propiedad. Esta situación también afectaría a la parte que obtuvo sentencia favorable y a la que deben cubrirse los gastos y costas pues, inicialmente, se le obligaría a erogar una suma mayor, y no habría podido disponer de la cantidad pagada en exceso, aunado a que su contraparte le resarciría de los gastos y costas legalmente erogados, por lo que si resulta que los honorarios del perito fueron excesivos, entonces la parte vencedora no tendría derecho a que su contraria le cubriera el monto de los honorarios cubiertos en exceso. Máxime que, conforme al artículo 1257, párrafo sexto, del Código de Comercio, en los casos en que el órgano jurisdiccional designe perito, los honorarios respectivos se cubrirán por mitad por ambas partes, pero aquella que no pague lo que le corresponde será apremiada por resolución que contenga ejecución y embargo en sus bienes. Consecuentemente, una resolución de esta clase, aunque de naturaleza formalmente procesal, excepcionalmente entraña una afectación material de un derecho sustantivo y, por tanto, debe considerarse como un acto de imposible reparación, contra el cual procede el amparo indirecto."[9]

II. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, resolvió el treinta de abril de dos mil quince el recurso de queja 82/2015, del

[9] Tesis de la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 1961 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas».
Precedente: Amparo en revisión 275/2014. **********. 13 de noviembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Armando Pallares Valdez. Secretario: Raúl Ángel Núñez Solorio.

cual es necesario conocer los antecedentes siguientes que se desprenden del cuerpo de esa ejecutoria.

1. En el juicio mercantil ordinario **********, el Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco dictó auto el trece de marzo de dos mil quince, a través del cual aprobó los honorarios del perito tercero en discordia.

2. En contra de tal proveído, **********, a través de su apoderado **********, promovió juicio de amparo indirecto, el que por turno correspondió conocer al Juez Segundo de Distrito en Materia Civil del Tercer Circuito, bajo el número **********. El veinticinco de marzo de dos mil quince, dicho Juez dictó proveído en el que desechó la demanda interpuesta al considerar, por un lado, que no se agotó el principio de definitividad que rige el juicio de amparo, ya que la sociedad quejosa, debió haber interpuesto el recurso de revocación previo a promover el amparo, y por otro, al estimar que la resolución reclamada no causaba a la quejosa un perjuicio de imposible reparación, ya que no se había emitido sentencia definitiva en el juicio de origen, de modo que las consecuencias de la resolución impugnada eran intraprocesales y podían ser reparadas en la sentencia definitiva. En ese sentido, el Juez de Distrito indicó que el acto consistente en la aprobación de los honorarios es una violación al procedimiento en términos del artículo 172, fracción XII, de la Ley de Amparo,[10] ya que los honorarios del perito constituirían un gasto que podría ser reclamable en ejecución de sentencia al formular la planilla de liquidación en caso de obtener sentencia favorable, por lo que no hay perjuicio alguno si no se ha fallado el juicio natural.

3. En contra de tal determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja, el que fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el cual dictó sentencia el treinta de abril de dos mil quince en el sentido de declarar infundado el recurso conforme a las siguientes consideraciones:

• Hizo notar que de la ejecutoria dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en el amparo en revisión 275/2014,

---

[10] "**Artículo 172.** En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando:
"...
"**XII.** Se trate de casos análogos a los previstos en las fracciones anteriores a juicio de los órganos jurisdiccionales de amparo."

del cual derivó la tesis VI.2o.C.56 C (criterio contendiente en la presente contradicción de tesis), se desprendía que **la resolución reclamada en aquel juicio de amparo no contenía mandamiento de ejecución y embargo de bienes**. En ese sentido, advirtió que esa resolución era semejante a la que impugnó el recurrente en el presente asunto, toda vez que en aquélla, el perito tercero en discordia aceptó el cargo y señaló el monto de sus honorarios, en tanto que en la aquí reclamada, se estableció el monto de los honorarios que las partes debían cubrir en favor del perito tercero en discordia. Así, indicó que, **en ambos casos, únicamente se tienen por aprobados los honorarios del perito tercero en discordia dentro del juicio mercantil sin que se realice requerimiento alguno a las partes para que en un determinado plazo exhiban ese monto por mitad, y menos aún, sin apercibirles que de no hacerlo en un plazo determinado, se ordenará ejecución y embargo** en bienes de su propiedad.[11]

En realidad, consideró el Tribunal Colegiado, que **la decisión reclamada en los juicios de amparo sólo implica la precisión del monto de honorarios de un perito tercero en discordia, el cual deben exhibir por mitad las partes**, sin que tal decisión tenga efectos de imposible reparación. De esa manera, consideró que el principal punto de discrepancia entre el criterio de ambos tribunales radica en el alcance que el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito atribuyó al acto reclamado, frente a lo dispuesto por el artículo 1257, último párrafo, del Código de Comercio.

• Señaló que lo anterior se pone de relieve si se considera que después de que se tienen por señalados y aprobados los honorarios del perito tercero en discordia, pero antes de que se produzca el requerimiento del juzgador para que las partes exhiban el monto proporcional de los honorarios, puede ocurrir que el oferente de la prueba se desista de su desahogo, que se le tenga por perdido el derecho al mismo, o bien, que se decrete la caducidad de la instancia, lo cual pone en evidencia que el acto reclamado no tiene una ejecución de imposible reparación, como sí podría tenerla, por ejemplo, el apercibimiento a las partes que de no exhibir el monto proporcional de los honorarios del perito tercero en discordia, se realizará embargo en bienes del omiso. Por tanto, **al no haberse establecido que las partes tenían un determinado plazo para cubrir los honorarios, ni apercibirles de que de no hacerlo se les practicaría embargo, no se puede determinar que el auto que tiene por señalado el monto de los honorarios del perito en discordia, por sí mismo, tenga una ejecución de imposible reparación**, ya que

[11] Página 73 de la ejecutoria del recurso de queja 82/2015.

el embargo respectivo no puede ser una consecuencia intrínseca del mencionado auto, sino de uno posterior que eventualmente puede o no dictarse en el juicio natural.

• De acuerdo a lo anterior, consideró que debía denunciar ante la Suprema Corte de Justicia la Nación la contradicción de tesis, entre el criterio sustentado en la presente ejecutoria y el diverso sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

• A mayor abundamiento, estableció que la exhibición del numerario en efecto es una carga procesal (sic) que supone un menoscabo económico, pero no por ello deja de ser un acto cuya molestia es consustancial a la tramitación de un procedimiento judicial, el cual no puede implicar una afectación que sea de imposible reparación, porque el juicio de origen es de naturaleza mercantil y se rige por las disposiciones del Código de Comercio, el cual, en su artículo 1081 y siguientes, prevé los parámetros para reclamar y cuantificar los gastos y costas correspondientes, es decir, las erogaciones que habrían sido necesarias para iniciar, tramitar y concluir el juicio. De ahí que **la afectación que la actora puede sufrir con la erogación de la mitad del monto de los honorarios del perito tercero en discordia puede serle reparada si obtuvo sentencia favorable a través de liquidación que se realice de las costas del juicio, toda vez que ese gasto queda incluido en el concepto de costas**, por lo que puede formar parte de la litis y ser motivo de condena.

• Precisó que al margen de lo anterior, se entiende que la parte proporcional de los honorarios se destinará al peculio del perito en tercero y que, además, **la legalidad de ese gasto, cuando es considerado excesivo, puede ser revisado una vez que se emita sentencia definitiva en el juicio de origen**, lo que hace posible determinar, en sede jurisdiccional o constitucional, si el gasto fue en efecto excesivo.

• Estimó que aseverar que la parte vencedora carecería de derecho para recuperar de su contraria ese gasto, sería tanto como perder de vista que la regla contenida en el artículo 1082 del Código de Comercio, implica que cuando se condena en costas, la parte condenada debe indemnizar a la otra todas las costas que se hubieran causado.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis**. En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis, radica en unificar los criterios contendientes. Es decir, para identificar si es

existente la contradicción de tesis, deberá tenerse como premisa generar seguridad jurídica.

De diversos criterios de esta Suprema Corte, podemos derivar las siguientes características, que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

1. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero **es esencial que estudien la misma cuestión jurídica**, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."[12] y la tesis "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE

[12] Jurisprudencia P./J. 72/2010 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, y cuyo texto es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de

EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."[13]

2. 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;

3. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida, gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general;

4. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina, acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente

---

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."

[13] Tesis aislada P. XLVII/2009 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67 y cuyo texto es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible;

5. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer. Sirve de apoyo la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."[14]

6. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis, argumentos que, sin constituir el argumento central de la decisión de un tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto. Sirve de apoyo la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."[15]

---

[14] **Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35 y cuyo texto es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así.**"

[15] Tesis aislada P. XLIX/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 12, cuyo texto es el siguiente: "El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final –el o los puntos resolutivos– o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de 'a mayor abundamiento' pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."

De acuerdo con lo anterior, esta Sala considera que en el presente caso **sí existe la contradicción de tesis**, en relación con el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver los asuntos indicados. Lo anterior, en virtud de que dichos tribunales se avocaron a **determinar si en materia mercantil, la resolución que aprueba una cantidad que las partes contendientes deben pagar por concepto de honorarios al perito tercero en discordia, acorde con el contenido conducente de los artículos 1255 y 1257 del Código de Comercio,[16] constituye, o no, un acto de imposible reparación para efectos**

[16] "**Artículo 1255.** Cuando los dictámenes rendidos resulten substancialmente contradictorios de tal modo que el Juez considere que no es posible encontrar conclusiones que le aporten elementos de convicción, podrá designar un perito tercero en discordia. A este perito deberá notificársele para que dentro del plazo de tres días, presente escrito en el que acepte el cargo conferido y proteste su fiel y legal desempeño, debiendo anexar copia de su cédula profesional o documentos que acrediten su calidad de perito en el arte, técnica, oficio o industria para el que se le designa, manifestando, bajo protesta de decir verdad, que tiene la capacidad suficiente para emitir dictamen sobre el particular; **así mismo señalará el monto de sus honorarios, en los términos de la legislación local correspondiente o, en su defecto, los que determine, mismos que deben ser autorizados por el Juez, y serán cubiertos por ambas partes en igual proporción**.—El perito tercero en discordia rendirá su peritaje en la audiencia de pruebas o en la fecha en que según las circunstancias del caso señale el Juez, salvo que medie causa justificada no imputable al perito, en cuyo caso, el Juez dictará las providencias necesarias que permitan obtener el peritaje.—En caso de que el perito tercero en discordia no rinda su peritaje en el supuesto previsto en el párrafo anterior, dará lugar a que el tribunal le imponga una sanción pecuniaria a favor de las partes por el importe de una cantidad igual a la que fijó como honorarios de sus servicios al aceptar y protestar el cargo. En el mismo acto, el tribunal dictará proveído de ejecución en su contra, además de hacerlo saber al tribunal pleno, y a la asociación, colegio de profesionistas o institución que lo hubiera propuesto por así haberlo solicitado el Juez, para los efectos correspondientes.—En el supuesto del párrafo anterior, el Juez designará otro perito tercero en discordia y, de ser necesario, suspenderá la audiencia para el desahogo de la prueba en cuestión."

"**Artículo 1257.** Los Jueces podrán designar peritos de entre aquéllos autorizados como auxiliares de la administración de justicia por la autoridad local respectiva, o a solicitar que el perito sea propuesto por colegios, asociaciones o barras de profesionales, artísticas, técnicas o científicas o de las instituciones de educación superior públicas o privadas, o las cámaras de industria, comercio, o confederaciones de cámaras a la que corresponda al objeto del peritaje.—Cuando el Juez solicite que el perito se designe por alguna de las instituciones señaladas en último término, prevendrá a las mismas que la nominación del perito que propongan, se realice en un término no mayor de cinco días, contados a partir de la recepción de la notificación o mandamiento que expida el Juez.—En todos los casos en que se trate únicamente de peritajes sobre el valor de cualquier clase de bienes y derechos, los mismos se realizarán por avalúos que practiquen dos corredores públicos o instituciones de crédito, nombrados por cada una de las partes, y en caso de diferencias en los montos que arrojen los avalúos, no mayor del treinta por ciento en relación con el monto mayor, se mediarán estas diferencias. De ser mayor tal diferencia, se nombrará un perito tercero en discordia, conforme al artículo 1255 de este código, en lo conducente.—En el supuesto de que alguna de las partes no exhiba el avalúo a que se refiere el párrafo anterior,

de la procedencia del juicio de amparo indirecto, respecto de lo cual llegaron a conclusiones opuestas.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito estableció que dicho acto sí es de imposible reparación, ya que implica la obligación procesal de exhibir la mitad de la cantidad de dinero fijada por concepto de honorarios, lo cual afecta un derecho sustantivo, como lo es el de propiedad. Lo anterior, puesto que se afecta la libre disposición de una cantidad de dinero durante la tramitación del juicio, y ello no depende del dictado de la sentencia definitiva y de la condena en costas, pues aun cuando resultara que el monto de los honorarios fue excesivo, las partes se habrían visto obligadas a cubrir la cantidad extra injustificadamente, el cual no habrían podido disponer durante todo el trámite del juicio, máxime que en caso de incumplir con el pago que les corresponde, la legislación mercantil prevé que se pueda dictar resolución de ejecución y embargo sobre su patrimonio para que se realice el pago.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, sostuvo que el auto que tiene por señalado el monto de los honorarios del perito en discordia no tiene efectos de imposible reparación ya que en éste no se realiza requerimiento alguno a las partes para que en un determinado plazo exhiban ese monto por mitad, ni se les apercibe que de no hacerlo en un plazo determinado se ordenará ejecución y embargo en bienes de su propiedad; aunado a que **la exhibición del numerario es una carga procesal que puede ser reparada a quien obtuvo sentencia favorable a través de la liquidación que se realice de las costas del juicio, toda vez que ese gasto queda incluido en el concepto de costas**, por lo que puede formar parte de la litis y ser motivo de condena, incluso cuando se haya determinado que el monto fijado fue excesivo, ya que según las reglas del Código de Comercio, la condena en costas implica que el condenado debe indemnizar a la otra todas las costas que se hubieran causado.

---

el valor de los bienes y derechos será el del avalúo que se presente por la parte que lo exhiba, perdiendo su derecho la contraria para impugnarlo.—Cuando el Juez lo estime necesario, podrá designar a algún corredor público, institución de crédito, al Nacional Monte de Piedad o a dependencias o entidades públicas que practican avalúos.—**En todos los casos en que el tribunal designe a los peritos, los honorarios de éstos se cubrirán por mitad por ambas partes, y aquélla que no pague lo que le corresponde será apremiada por resolución que contenga ejecución y embargo en sus bienes**. En el supuesto de que alguna de las partes no cumpla con su carga procesal de pago de honorarios al perito designado por el Juez, dicha parte incumplida perderá todo derecho para impugnar el peritaje que se emita por dicho tercero."

De esta manera, la cuestión a resolver por esta Primera Sala es **determinar si en materia mercantil, la resolución que aprueba una cantidad que las partes contendientes deben pagar por concepto de honorarios al perito tercero en discordia, acorde con el contenido conducente de los artículos 1255 y 1257 del Código de Comercio,[17] constituye, o no,**

[17] "**Artículo 1255.** Cuando los dictámenes rendidos resulten sustancialmente contradictorios de tal modo que el Juez considere que no es posible encontrar conclusiones que le aporten elementos de convicción, podrá designar un perito tercero en discordia. A este perito deberá notificársele para que dentro del plazo de tres días, presente escrito en el que acepte el cargo conferido y proteste su fiel y legal desempeño, debiendo anexar copia de su cédula profesional o documentos que acrediten su calidad de perito en el arte, técnica, oficio o industria para el que se le designa, manifestando, bajo protesta de decir verdad, que tiene la capacidad suficiente para emitir dictamen sobre el particular; **así mismo señalará el monto de sus honorarios, en los términos de la legislación local correspondiente o, en su defecto, los que determine, mismos que deben ser autorizados por el Juez, y serán cubiertos por ambas partes en igual proporción**.—El perito tercero en discordia rendirá su peritaje en la audiencia de pruebas o en la fecha en que según las circunstancias del caso señale el Juez, salvo que medie causa justificada no imputable al perito, en cuyo caso, el Juez dictará las providencias necesarias que permitan obtener el peritaje.- En caso de que el perito tercero en discordia no rinda su peritaje en el supuesto previsto en el párrafo anterior, dará lugar a que el tribunal le imponga una sanción pecuniaria a favor de las partes por el importe de una cantidad igual a la que fijó como honorarios de sus servicios al aceptar y protestar el cargo. En el mismo acto, el tribunal dictará proveído de ejecución en su contra, además de hacerlo saber al tribunal pleno, y a la asociación, colegio de profesionistas o institución que lo hubiera propuesto por así haberlo solicitado el Juez, para los efectos correspondientes.—En el supuesto del párrafo anterior, el Juez designará otro perito tercero en discordia y, de ser necesario, suspenderá la audiencia para el desahogo de la prueba en cuestión."

"**Artículo 1257.** Los Jueces podrán designar peritos de entre aquéllos autorizados como auxiliares de la administración de justicia por la autoridad local respectiva, o a solicitar que el perito sea propuesto por colegios, asociaciones o barras de profesionales, artísticas, técnicas o científicas o de las instituciones de educación superior públicas o privadas, o las cámaras de industria, comercio, o confederaciones de cámaras a la que corresponda al objeto del peritaje.—Cuando el Juez solicite que el perito se designe por alguna de las instituciones señaladas en último término, prevendrá a las mismas que la nominación del perito que propongan, se realice en un término no mayor de cinco días, contados a partir de la recepción de la notificación o mandamiento que expida el Juez.—En todos los casos en que se trate únicamente de peritajes sobre el valor de cualquier clase de bienes y derechos, los mismos se realizarán por avalúos que practiquen dos corredores públicos o instituciones de crédito, nombrados por cada una de las partes, y en caso de diferencias en los montos que arrojen los avalúos, no mayor del treinta por ciento en relación con el monto mayor, se mediarán estas diferencias. De ser mayor tal diferencia, se nombrará un perito tercero en discordia, conforme al artículo 1255 de este código, en lo conducente.—En el supuesto de que alguna de las partes no exhiba el avalúo a que se refiere el párrafo anterior, el valor de los bienes y derechos será el del avalúo que se presente por la parte que lo exhiba, perdiendo su derecho la contraria para impugnarlo.—Cuando el Juez lo estime necesario, podrá designar a algún corredor público, institución de crédito, al Nacional Monte de Piedad o a dependencias o entidades públicas que practican avalúos.—**En todos los casos en que el tribunal designe a los peritos, los honorarios de éstos se cubrirán por mitad por ambas partes, y aquélla que no pague lo que le corresponde será apremiada por resolución que contenga ejecución y embargo en sus bienes**. En el supuesto de que alguna de las partes no cumpla

un acto de imposible reparación para efectos de procedencia del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo vigente.

QUINTO.—**Estudio**. El artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo vigente, establece que el juicio de amparo indirecto procede "contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."[18]

En relación con tal disposición, al resolver la **contradicción de tesis 377/2013**, el Pleno de esta Suprema Corte estableció criterios para interpretar el alcance de la expresión legal sobre "actos de imposible reparación a que se refiere esa disposición legal."[19]

Con base en el indicado texto legal, esta Primera Sala considera que, en materia mercantil, la resolución que aprueba una cantidad a pagar por concepto de honorarios del perito tercero en discordia en los términos que prevén los artículos 1255 y 1257 del Código de Comercio, sí constituye un acto **cuyos efectos** son de imposible reparación, ya que **al dictarse ésta, se genera para las partes el deber procesal imperativo de cubrir el monto señalado** y, en consecuencia, quedan obligadas de manera imperativa a

---

con su carga procesal de pago de honorarios al perito designado por el Juez, dicha parte incumplida perderá todo derecho para impugnar el peritaje que se emita por dicho tercero."

[18] "**Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

"…

"**V.** Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; ..."

[19] Se expuso que el legislador secundario señaló para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, una fórmula para calificar esos actos, a partir de que se produzca una afectación material a derechos sustantivos, es decir, de que sus consecuencias sean de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo.—Tales consideraciones se reflejan en la tesis P./J. 37/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Tesis P./J. 37/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de 2014, página 39 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

exhibir, por mitad, la cantidad correspondiente a los honorarios del perito, lo que afecta de manera directa los derechos patrimoniales de los intervinientes en el juicio, quienes habrán de disponer desde luego de bienes de su propiedad (dinero) para realizar el pago respectivo, aun antes de que concluya el juicio, so pena de ser apremiados con embargo de bienes, y sin que puedan hacer uso de ese numerario durante la posterior tramitación del procedimiento, máxime que la afectación patrimonial respectiva, tampoco les sería reparada por la sola circunstancia de obtener sentencia favorable.

En efecto, en lo conducente, el auto que aprueba la cantidad a pagar por dicho concepto, es de carácter constitutivo de derechos y deberes subjetivos, pues es la causa generadora tanto del derecho del perito para reclamar a las partes del juicio su cumplimiento coactivo, como del deber jurídico de las partes consistente en exhibir el importe del pago de tal cantidad.

Dicho de otro modo, los efectos jurídicos de la indicada determinación, inciden directamente en una alteración sobre la esfera jurídica de derechos sustantivos de las partes que intervienen en el juicio, pues incorpora un **deber jurídico concreto de pagar** una cantidad cierta al perito, deber que no existía a su cargo antes de que se emitiera la resolución respectiva.[20]

La calidad de imposible reparación de esa determinación se confirma, a partir de advertir que, una vez que es definitivo,[21] el deber de pago de las partes en el juicio, **es ejecutable desde luego, aun antes de que se dicte**

---

[20] Es ilustrativa de lo anterior, en lo conducente y por analogía de razón, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2013 (10a.), cuyo criterio sustancial es compartido por esta Primera Sala, cuyos rubro y texto son: "MULTA. EL AUTO QUE HACE EFECTIVO EL APERCIBIMIENTO E IMPONE LA REFERIDA SANCIÓN NO ES UN ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO, AUN CUANDO NO SE HUBIERE IMPUGNADO DICHA PREVENCIÓN. La advertencia de que se impondrá una multa en caso de no acatar una orden, es un acto autónomo y distinto del acuerdo que impone la referida sanción, ya que este último depende de la falta de acatamiento a la orden mencionada por parte del sujeto obligado. Lo anterior quiere decir que la imposición de la multa no deriva propiamente del auto en el que se apercibe con su aplicación, sino de la actuación y omisión del interesado. Por esa razón, la circunstancia de que no se impugne el proveído por el cual se determina que en caso de no cumplir una obligación se harán acreedores a una multa, no conduce a sostener que el auto que hace efectivo el apercibimiento e impone la referida sanción, sea un acto derivado de otro consentido y que, por tanto, el juicio de amparo promovido en su contra sea improcedente, en virtud de que no es una consecuencia legal necesaria de dicho acuerdo.
"Contradicción de tesis 388/2012. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Primero, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 3 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1426.

[21] Que no admite recurso ordinario en su contra.

la sentencia definitiva del juicio, dado que el legislador le proveyó expresamente de la vía de apremio.

En efecto, la ejecución de tal determinación puede tener lugar en cualquier momento del procedimiento, desde que se aprueba el monto a pagar o en cualquier etapa posterior del juicio, inclusive mediante resolución que contenga ejecución y embargo sobre los bienes del incumplido, lo que lleva a concluir que dicho acto constituye una afectación directa a los derechos sustantivos de las partes de carácter patrimonial. De ahí que no sea dable concluir que la impugnación de tal acto debe esperar hasta el dictado de la sentencia definitiva y ser materia de análisis en juicio de amparo directo, toda vez que el perjuicio a los derechos sustantivos de las partes se materializa cuando el Juez del conocimiento decreta la obligación de pago, cuya subsistencia no se ve afectada por la circunstancia de que la parte obtenga sentencia favorable al final del juicio.

Así las cosas, conviene destacar que al establecer que la determinación respectiva, genera una afectación de imposible reparación, no es necesario que se contenga de manera expresa y concomitante el requerimiento de pago o la orden de embargar a las partes obligadas para cubrir los honorarios del perito; toda vez que **la afectación material a los derechos sustantivos de las partes en el juicio mercantil tiene lugar desde el momento, cuando se establece con carácter de definitiva[22] la obligación de pago a su cargo que es susceptible de ejecutarse en cualquier momento, aun antes de que se dicte la sentencia definitiva del juicio, por estar provista de apremio**.

Pues a partir de entonces, por un lado, las partes se encuentran judicialmente constreñidas a cubrir tal cantidad, aunque no haya concluido el juicio mercantil; y por otro lado, la obligación de pagar a su cargo es susceptible de ejecutarse mediante el requerimiento concreto correspondiente hecho por el Juez, para que las partes exhiban el numerario correspondiente, e inclusive a través del embargo y ejecución de bienes, destacando que ello sólo es consecuencia jurídica (ejecución) de la orden de pagar los honorarios autorizados por el juzgador en favor del perito designado, orden esta última que, se reitera, por sí misma produce un perjuicio directo y material en la esfera jurídica de las partes.

[22] Que no proceda recurso ordinario en su contra.

Así pues, se estima que el auto que fija de manera definitiva[23] la cantidad a pagar por concepto de honorarios del perito tercero en discordia, colma las características que el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo prevé para hacer procedente el juicio de amparo indirecto, toda vez que se trata de una resolución dictada dentro de juicio cuyos efectos son de imposible reparación, por afectar materialmente los derechos sustantivos de las partes **al imponer con carácter constitutivo e imperativo una obligación de pago, que genera el deber jurídico de erogar la suma de dinero señalada, so pena de sufrir la ejecución coactiva correspondiente, aun antes de dictarse la sentencia definitiva en el juicio respectivo**, máxime que la circunstancia de obtener sentencia favorable en el juicio, resultaría insuficiente por sí misma para restituir a la parte el importe pagado por concepto de honorarios.

En complemento de lo anterior, cabe precisar que el hecho de que el monto erogado por las partes para cubrir los honorarios del perito tercero en discordia designado por el Juez, eventualmente pueda ser cubierto con el importe de la eventual condena en costas a cargo de su contrario; no significa que el acto en comento pierda la naturaleza de tener *efectos de imposible reparación*. Lo anterior obedece a dos motivos:

1) Constituye criterio de esta Primera Sala que para la cuantificación de las costas en materia mercantil, debe aplicarse supletoriamente la ley local que regule los mecanismos relativos (como los aranceles para abogados, notarios, peritos, árbitros, intérpretes, registradores, etcétera), y a falta de ellos, el juzgador resolverá discrecionalmente tomando en consideración las constancias de autos;[24] lo que además, se encuentra supeditado al resultado

[23] Sin admitir recurso ordinario en su contra.

[24] Es ilustrativa de lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 31/2010, cuyo rubro y texto son: "COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. PARA SU CUANTIFICACIÓN DEBE APLICARSE SUPLETORIAMENTE LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE REGULE LOS MECANISMOS LEGALES RELATIVOS Y, EN SU DEFECTO, EL JUZGADOR DEBERÁ RESOLVER DISCRECIONALMENTE.—Las costas son todos los gastos y erogaciones originados durante el proceso relacionados estrecha y directamente con éste, los cuales serán soportados por quien los realiza o por la parte condenada a su pago. Por tanto, conforme al artículo 1054 del Código de Comercio, vigente hasta el 13 de junio de 2003, para determinar el monto de las costas en los juicios mercantiles debe aplicarse supletoriamente la legislación local que regule los mecanismos legales para tal cuantificación, como los aranceles para abogados, notarios, peritos, árbitros, intérpretes, registradores, entre otros, en el entendido de que si un gasto no está incluido expresamente en alguno de esos conceptos, o bien, los aranceles no existen, la determinación y cuantía de los gastos y costas resultarán de las pruebas que se aporten, y el Juez o tribunal deberá fallar discrecionalmente, tomando en cuenta, de manera enunciativa pero no limitativa, el acuerdo adoptado entre el prestador del servicio y su cliente, el juicio de peritos, la costumbre, el lugar, la importancia de los trabajos

que arroje, en su caso, la eventual impugnación que haga la parte condenada al pago de costas en los términos que prevé el artículo 1089 del Código de Comercio.[25] Por lo que la determinación que apruebe la plantilla de costas, puede no corresponder con los importes efectivamente pagados por las partes por concepto de honorarios del perito tercero en discordia nombrado por el juzgador.

2) Aun para el caso en que la cantidad pagada para cubrir los honorarios del perito tercero en discordia, designado por el juzgado, eventualmente fuera considerado al aprobarse la regulación de costas respectiva, y eventualmente fuera resarcido en su totalidad el monto pagado por ese concepto durante el juicio; se estima que la afectación a los derechos sustantivos de carácter patrimonial de las partes, tuvo lugar en su patrimonio desde el momento en que se materializó el pago efectivo de los mismos (voluntario o mediante ejecución coactiva), derivado de la orden judicial y con motivo de que se aprobó la cantidad que se debía pagar por tal concepto; afectación patrimonial que se habría prolongado en el tiempo hasta el momento cuando ese monto fuere resarcido efectivamente a la parte que obtuvo sentencia favorable. Lo que revela un periodo durante el cual la parte afectada no pudo disponer de los recursos que tuvo que erogar imperativamente con motivo de la indicada orden de pago de honorarios, máxime si tal pago se llevó a cabo por medios coactivos.

En tal virtud, si se estima que al auto que fija de manera definitiva[26] la cantidad a pagar por concepto de honorarios del perito tercero en discordia, es una resolución dictada dentro de juicio, cuyos efectos son de imposible reparación, por afectar materialmente los derechos sustantivos de las

---

prestados, la del asunto, la capacidad pecuniaria de la persona que reciba el servicio, la reputación de quien lo haya prestado, así como la utilidad y relación directa entre los gastos y el litigio, con base en la información proveniente de las constancias de autos.
"Aclaración de la jurisprudencia P./J. 78/2003, derivada de la contradicción de tesis 30/2003-PL. Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. 15 de febrero de 2010. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales en cuanto a la procedencia de la aclaración. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.". Tesis de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 5.

[25] En relación con la regulación de costas que presente la parte a cuyo favor se hubieren decretado: "**Artículo 1089.** Si los honorarios de los peritos o de cualesquiera otros funcionarios no sujetos a arancel, fueren impugnados, se oirá a otros dos individuos de su profesión. No habiéndolos en la población de la residencia del tribunal o Juez que conozca de los autos, podrá recurrirse a los de los inmediatos."

[26] Sin admitir recurso ordinario en su contra.

partes, en los términos que prevé el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo; entonces, debe admitirse que en su contra procede el juicio de amparo indirecto.

A mayor abundamiento, cabe precisar que las circunstancias extraordinarias y accidentales que pudieran inhibir los efectos de la orden de pago de honorarios al perito, no son útiles para fijar el criterio de procedencia del juicio de amparo indirecto, cuya premisa debe considerar los efectos ordinarios de la resolución reclamada.

Por último, no pasa inadvertido para esta Primera Sala que, al resolver la diversa **contradicción de tesis 456/2010**,[27] estableció que en la prosecución de los juicios civiles **es regla general que las partes se ven determinadas a efectuar diversas erogaciones de tipo patrimonial a fin de responder (potestativamente) a las cargas procesales, o hacer peticiones derivadas del interés que tienen en que se resuelva el juicio a favor de sus pretensiones**, por lo que para fijar la procedencia del juicio de amparo indirecto, tratándose de actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, la sola circunstancia consistente en el impacto patrimonial que sufre el actor al cumplir con la carga procesal de pagar las publicaciones de edictos, para emplazar a su contrario en la tramitación de un juicio, por sí misma no afecta sus derechos sustantivos, sino sólo los adjetivos, pues **las anotadas erogaciones patrimoniales no pueden desligarse ni entenderse sin atender a la conducta procesal que les dio origen (satisfacer cargas procesales o hacer peticiones derivadas del interés que tienen en que se resuelva el juicio a favor de sus pretensiones)**.[28]

---

[27] Aprobada por unanimidad de votos en cuanto al fondo en sesión de dieciocho de enero de dos mil doce.

[28] De dicho asunto derivó la tesis 1a./J. 37/2012 (10a.), cuyo rubro y texto son los siguientes: "EMPLAZAMIENTO. LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA NULO EL REALIZADO POR EDICTOS, Y ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO A FIN DE QUE SE EMPLACE NUEVAMENTE A LA DEMANDADA POR ESE MEDIO, NO GENERA UNA AFECTACIÓN CIERTA E INMEDIATA A LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DEL ACTOR RESPECTO DEL PAGO QUE HIZO DE LAS PUBLICACIONES, POR LO QUE LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE HABERLAS PAGADO NO HACE PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (MATERIA CIVIL). La determinación judicial que en definitiva declara nulo el emplazamiento por edictos y ordena reponer el procedimiento para que se emplace nuevamente a la demandada por ese medio no constituye una afectación a los derechos sustantivos de la actora respecto del pago que hizo de las publicaciones respectivas, sino una de tipo adjetivo, ya que la sola circunstancia del impacto patrimonial consistente en dejar sin efectos los edictos cuya publicación subvencionó, jurídicamente está vinculada con su respectiva carga procesal en el litigio, de las que son propias e inherentes a todo procedimiento judicial. Esto último encuentra explicación en que si el contenido del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo,

Sin embargo, conviene dejar claro que **el criterio sustancial ahí contenido, no resulta aplicable para el caso de la obligación que con carácter imperativo tienen las partes respecto del pago de los honorarios del perito tercero en discordia nombrado por el juzgador**, toda vez que en aquel precedente, el análisis de la posible afectación a derechos sustantivos (patrimonial) se concentró en el caso de gastos relacionados con la satisfacción potestativa de una "carga procesal" y de "peticiones derivadas del interés que tienen en que se resuelva el juicio a favor de sus pretensiones."

Entre tanto, en el presente asunto, el análisis de la posible afectación a derechos sustantivos (patrimonial) se concentra en el **deber procesal que con carácter imperativo fija el juzgador con fundamento en la ley mercantil**, para que las partes cubran los respectivos honorarios del perito designado por el Juez, so pena de ser apremiado su cumplimiento mediante proceso coactivo de ejecución y embargo de bienes.

En efecto, en relación con este tema, es útil señalar que al resolver la diversa **contradicción de tesis 492/2013**,[29] el Pleno de este Alto Tribunal estableció que los efectos de la insatisfacción de las cargas procesales y del incumplimiento de los deberes procesales, son diferentes, a saber: si la parte no da satisfacción a alguna carga procesal, recibe una consecuencia desfavorable que perjudica su propio interés, **sin que pueda obligársele a cumplir la carga procesal**; entre tanto, si se incumple con los deberes procesales ordenados por el Juez, **pueden hacerse cumplir los deberes procesales de manera obligatoria mediante coacción**, o sea, mediante la imposición de medidas de apremio.[30]

---

revela que fue voluntad del legislador proscribir que el juicio de amparo indirecto proceda indiscriminadamente respecto de cualquier acto en el juicio, y si es máxima de la experiencia que en la prosecución de los juicios civiles, es regla general que las partes se ven determinadas a efectuar diversas erogaciones de tipo patrimonial a fin de responder a las cargas procesales, o hacer peticiones derivadas del interés que tienen en que se resuelva el juicio a favor de sus pretensiones, entonces debe admitirse que jurídicamente y para efectos de fijar el alcance conducente del citado artículo 114, fracción IV, la sola circunstancia consistente en el impacto patrimonial que sufre el actor al cumplir con la carga procesal de pagar las publicaciones de edictos para emplazar a su contrario en la tramitación de un juicio, no afecta sus derechos sustantivos, sino sólo los adjetivos, pues las anotadas erogaciones patrimoniales no pueden desligarse ni entenderse sin atender a la conducta procesal que le dio origen. Lo anterior, sin perjuicio de que se pueda analizar en cada caso particular, si es que existen otras consecuencias de la reposición del procedimiento (diferentes a la sola circunstancia de que el actor tuvo que erogar los gastos de la publicación de los edictos correspondientes) que puedan significar una afectación de imposible reparación para los efectos de decidir sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos dictados dentro de juicio."

[29] Aprobado por mayoría de nueve votos, en sesión de 24 de febrero de 2015.

[30] Es ilustrativa para el caso, en lo conducente, la tesis 1a. CLVIII/2009 de la Novena Época, sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el

Bajo esa perspectiva, en relación con la obligación de pago de honorarios a cargo de las partes y en favor del perito tercero en discordia, designado por el juzgado, **se aprecia que tiene una doble naturaleza por disposición del legislador**: Es deber procesal en cuanto es susceptible de apremiar su cumplimiento, mediante proceso coactivo de ejecución; y también constituye una carga procesal, en cuanto a que la parte que incumple con el pago (además de sufrir apremio para que se lleve a cabo el pago de honorarios coactivamente), verá afectado su propio interés al perder todo derecho para impugnar el peritaje que se emita por dicho tercero.

En efecto, en relación con el imperativo legal de pagar los honorarios, contenido en los artículos 1255 y 1257, último párrafo, ambos del Código de Comercio,[31] se pueden identificar dos consecuencias jurídicas derivadas de la falta de pago:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 448, cuyo rubro y texto son: "OBLIGACIONES Y CARGAS PROCESALES. DISTINCIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE UNAS Y OTRAS.—La obligación procesal existe cuando la ley ordena a alguien tener determinado comportamiento para satisfacer un interés ajeno, sacrificando el propio; mientras que la carga procesal tiene lugar cuando la ley fija la conducta que debe asumir quien quiera conseguir un resultado favorable a su propio interés. Así, el incumplimiento de una obligación procesal puede dar lugar a la imposición de sanciones, como son los medios de apremio, la condena en costas o el pago de daños y perjuicios; en cambio, no es jurídicamente correcto sostener que el incumplimiento de una carga procesal produce como consecuencia propiamente una sanción, entendida como castigo o penalización por el incumplimiento de un deber, sino que en función de su naturaleza procesal, constituye una omisión en la de verificación de un requisito procesal; es decir, si el cumplimiento de una carga procesal constituye una condición para que el litigante consiga los fines que satisfacen su propio interés, es evidente que la insatisfacción de esa condición tiene como consecuencia que el interesado no alcance dichos fines.
"Amparo directo en revisión 259/2009. Pedro Chavira Cendejas. 1o. de abril de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa."

[31] "**Artículo 1255.** Cuando los dictámenes rendidos resulten substancialmente contradictorios de tal modo que el Juez considere que no es posible encontrar conclusiones que le aporten elementos de convicción, podrá designar un perito tercero en discordia. A este perito deberá notificársele para que dentro del plazo de tres días, presente escrito en el que acepte el cargo conferido y proteste su fiel y legal desempeño, debiendo anexar copia de su cédula profesional o documentos que acrediten su calidad de perito en el arte, técnica, oficio o industria para el que se le designa, manifestando, bajo protesta de decir verdad, que tiene la capacidad suficiente para emitir dictamen sobre el particular; **así mismo señalará el monto de sus honorarios, en los términos de la legislación local correspondiente o, en su defecto, los que determine, mismos que deben ser autorizados por el Juez, y serán cubiertos por ambas partes en igual proporción**. …"
"**Artículo 1257.** Los Jueces podrán designar peritos de entre aquellos autorizados como auxiliares de la administración de justicia por la autoridad local respectiva, o a solicitar que el perito sea propuesto por colegios, asociaciones o barras de profesionales, artísticas, técnicas o científicas o de las instituciones de educación superior públicas o privadas, o las cámaras de industria,

a) La parte será apremiada por resolución que contenga ejecución y embargo en sus bienes (consecuencia de apremio por incumplir el **deber procesal**).

b) La parte **perderá todo derecho para impugnar** el peritaje que se emita el perito tercero en discordia (consecuencia en perjuicio del propio interés por incumplir la **carga procesal**).

Lo anterior sirve para dejar claro que **el criterio sustancial contenido en la tesis de jurisprudencia** 1a./J. 37/2012 (10a.), cuyo rubro es: "EMPLAZAMIENTO. LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA NULO EL REALIZADO POR EDICTOS, Y ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO A FIN DE QUE SE EMPLACE NUEVAMENTE A LA DEMANDADA POR ESE MEDIO, NO GENERA UNA AFECTACIÓN CIERTA E INMEDIATA A LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DEL ACTOR RESPECTO DEL PAGO QUE HIZO DE LAS PUBLICACIONES, POR LO QUE LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE HABERLAS PAGADO NO HACE PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (MATERIA CIVIL).". No es aplicable para el caso de la obligación que por disposición de la ley y orden imperativa del juzgador tienen las partes, respecto del pago de los honorarios del perito tercero en discordia, nombrado por el juzgador, pues en este último caso, la ley mercantil, prevé expresamente que en caso de incumplimiento, la parte incumplida puede ser apremiada por resolución que contenga ejecución y embargo en sus bienes; lo que no sucede tratándose de conductas que son potestativas para las partes, como la satisfacción, o no, de cargas procesales simples o la realización, o no, de peticiones derivadas del interés que tienen las partes en que se resuelva el juicio a favor de sus pretensiones.

En las relatadas condiciones, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sobre el tópico se contiene en el considerando siguiente:

SEXTO.—**Criterio de jurisprudencia obligatorio**. Con base en el estudio anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

---

comercio, o confederaciones de cámaras a la que corresponda al objeto del peritaje … **En todos los casos en que el tribunal designe a los peritos, los honorarios de éstos se cubrirán por mitad por ambas partes, y aquélla que no pague lo que le corresponde será apremiada por resolución que contenga ejecución y embargo en sus bienes. En el supuesto de que alguna de las partes no cumpla con su carga procesal de pago de honorarios al perito designado por el Juez, dicha parte incumplida perderá todo derecho para impugnar el peritaje que se emita por dicho tercero**."

PERITO TERCERO EN DISCORDIA EN UN JUICIO MERCANTIL. LA RESOLUCIÓN QUE CON CARÁCTER DE DEFINITIVA APRUEBA EL MONTO DE SUS HONORARIOS Y ORDENA A LAS PARTES SU PAGO, CONSTITUYE UN ACTO CUYOS EFECTOS SON DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, QUE HACE PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. La resolución que con carácter de definitiva aprueba el monto de los honorarios del perito tercero en discordia y ordena a las partes su pago, en términos de los artículos 1255 y 1257, párrafo último, del Código de Comercio, constituye un acto cuyos efectos son de imposible reparación que hace procedente el juicio de amparo indirecto, de conformidad con el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Lo anterior es así, ya que, por un lado, tal determinación es de carácter constitutivo del deber jurídico a cargo de las partes para exhibir la cantidad correspondiente a los honorarios del perito en partes iguales; y, por otro, porque el deber jurídico de pago que impone tal resolución es susceptible de requerirse y ejecutarse coactivamente mediante el embargo de bienes, aun antes de que se dicte sentencia definitiva en el juicio, al estar provista legalmente de apremio. Además, en el caso de que las partes optaran por cubrir el pago de los honorarios fijados por el juzgador, la circunstancia de obtener sentencia favorable en el juicio resultaría insuficiente por sí misma para restituirlas del importe pagado para cumplir el deber ordenado por el Juez por ese concepto. Todo lo cual abona en su conjunto para sostener que se trata de una resolución cuyos efectos afectan material y directamente los derechos sustantivos de las partes en el juicio.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 82/2015 y lo sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 275/2014, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada 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 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese;

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia y por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en cuanto al fondo.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2012 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 741.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERITO TERCERO EN DISCORDIA EN UN JUICIO MERCANTIL. LA RESOLUCIÓN QUE CON CARÁCTER DE DEFINITIVA APRUEBA EL MONTO DE SUS HONORARIOS Y ORDENA A LAS PARTES SU PAGO, CONSTITUYE UN ACTO CUYOS EFECTOS SON DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, QUE HACE PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. La resolución que con carácter de definitiva aprueba el monto de los honorarios del perito tercero en discordia y ordena a las partes su pago, en términos de los artículos 1255 y 1257, párrafo último, del Código de Comercio, constituye un acto cuyos efectos son de imposible reparación que hace procedente el juicio de amparo indirecto, de conformidad con el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Lo anterior es así, ya que, por un lado, tal determinación es de carácter constitutivo del deber jurídico a cargo de las partes para exhibir la cantidad correspondiente a los honorarios del perito en partes iguales; y, por otro, porque el deber jurídico de pago que impone tal resolución es susceptible de requerirse y ejecutarse coactivamente mediante el embargo de bienes, aun antes de que se dicte sentencia definitiva en el juicio, al estar provista legalmente

de apremio. Además, en el caso de que las partes optaran por cubrir el pago de los honorarios fijados por el juzgador, la circunstancia de obtener sentencia favorable en el juicio resultaría insuficiente por sí misma para restituirlas del importe pagado para cumplir el deber ordenado por el juez por ese concepto. Todo lo cual abona en su conjunto para sostener que se trata de una resolución cuyos efectos afectan material y directamente los derechos sustantivos de las partes en el juicio.

1a./J. 9/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 198/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 18 de noviembre de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 275/2014, sustentó la tesis aislada VI.2o.C.56 C (10a.), de título y subtítulo: "PERITO TERCERO EN DISCORDIA. LA RESOLUCIÓN QUE APRUEBA SUS HONORARIOS DENTRO DE UN JUICIO DE NATURALEZA MERCANTIL, ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN CONTRA EL CUAL PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 1961, con número de registro digital: 2008350.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 82/2015, determinó que no procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución por la que se establece el monto de los honorarios del perito tercero en discordia dictado dentro de un procedimiento de naturaleza mercantil, en virtud de que no constituye un acto de imposible reparación, ya que su consecuencia es que se efectúe el gasto que implica, se continúe el juicio por sus etapas procesales y, de ser el caso, se reclame su restitución en ejecución de sentencia dentro del periodo de liquidación, y en caso de que no se obtenga sentencia favorable, podrá hacer valer esa cuestión como una violación procesal en el amparo directo.

Tesis de jurisprudencia 9/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha diez de febrero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA

EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.
TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

CONCUBINATO. CUANDO SU DEFINICIÓN CONDICIONA SU EXISTENCIA A LA UNIÓN DE UN HOMBRE Y UNA MUJER, OPERAN LAS RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EMITIDAS RESPECTO A LA DEL MATRIMONIO CON LA MISMA CONDICIONANTE. Cuando la definición del concubinato, al igual que la del matrimonio, condiciona su existencia a la unión de un hombre y una mujer, cobran aplicación los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vinculados a la inconstitucionalidad de esa definición, ya que esa condicionante sustentada en la preferencia sexual de las personas, no sólo atenta contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad sino que, además, es doblemente discriminatoria, pues no sólo impide que las parejas del mismo sexo accedan al concubinato, sino que incluso, las priva de los beneficios materiales asociados con éste.

1a. CCXXIII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1127/2015. 17 de febrero de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 291 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE DEFINE A ESA INSTITUCIÓN COMO LA UNIÓN DE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL. Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el artículo 1o., párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: origen étnico, nacionali-

dad, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Así, el uso de esas categorías debe analizarse con mayor rigor, porque sobre ellas pesa la sospecha de ser inconstitucionales, ya que si bien la Constitución Federal no las prohíbe, sí proscribe su utilización injustificada. Ahora bien, el artículo 291 Bis del Código Civil para el Estado de Nuevo León, al definir el concubinato como la unión de un hombre y una mujer, es inconstitucional al ser discriminatorio, pues priva a las parejas del mismo sexo del acceso a dicha institución y a gozar de sus beneficios y, en ese sentido, niega a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles accesibles a las personas heterosexuales a través del concubinato, lo cual implica tratarlos de forma diferenciada sin que exista una justificación racional para ello, lo que además conlleva negarles derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, otorgarles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual.

1a. CCXXIV/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1127/2015. 17 de febrero de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EMBARGO Y SU AMPLIACIÓN EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. CUANDO RECAEN SOBRE CRÉDITOS A FAVOR DE LOS CONTRIBUYENTES NO COMPARTEN LA NATURALEZA DE UNA PENA O INFRACCIÓN. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el ámbito de aplicación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está estrechamente vinculado con una finalidad perseguida por el Estado en su función punitiva; de ahí que lo inusitado, excesivo o trascendental de una pena emana de la función punitiva del Estado, por lo que esos conceptos se aplican a la sanción penal o administrativa impuesta como consecuencia de la responsabilidad derivada de la comisión de un delito o una infracción administrativa. En ese sentido, si los artículos 155, fracción II, y 160 del Código Fiscal de la Federación establecen la forma en que las autoridades fiscales pueden embargar créditos a favor del contribuyente, cuando los adeudos fiscales a cargo de éstos sean exigibles, ello implica que esos numerales no prevén alguna conducta infractora y, en esa medida,

no comparten la naturaleza de las penas e infracciones; de ahí que no pueden contrastarse con el artículo 22 de la Constitución Federal, en tanto que se ubican en la potestad tributaria del Estado, y que se manifiesta no sólo en el poder de establecer contribuciones, sino en la facultad de instrumentar los mecanismos necesarios para allegarse esos recursos tributarios.

1a. CCXXXV/2016 (10a.)

Amparo en revisión 940/2015. Siderúrgica de San Luis, S.A. de C.V. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EMBARGO Y SU AMPLIACIÓN EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. LA FIRMEZA DE LOS CRÉDITOS FISCALES EXIGIBLES NO ES UN ELEMENTO QUE DEBA CONSIDERARSE PARA GARANTIZARLOS MEDIANTE ESAS INSTITUCIONES. De la interpretación armónica de los artículos 141 a 143, 145, 151, 154, 155 y 160 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que el embargo y su ampliación recaen sobre créditos fiscales exigibles, entendiéndose por éstos los que no hayan sido pagados o debidamente garantizados. De ahí que la firmeza o no de dichos créditos no es un elemento que deba tomarse en cuenta para garantizarlos por medio del embargo o de su ampliación.

1a. CCXXXIII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 940/2015. Siderúrgica de San Luis, S.A. de C.V. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EMBARGO Y SU AMPLIACIÓN EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. LOS ARTÍCULOS 155, FRACCIÓN II, Y 160 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO CONTRAVIENEN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS A DISFRUTAR DEL PRODUCTO DE SU TRABAJO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la libertad de trabajo, como cualquier otro derecho fundamental, no puede entenderse de un modo absoluto e irrestricto, sino que debe analizarse en sintonía con los demás derechos fundamentales reconocidos; asimismo, ha establecido que de

la interpretación sistemática de los artículos 5o. y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que, en materia fiscal, la autoridad judicial no es la única facultada para privar al gobernado del producto de su trabajo, sino también la fiscal, ya que de la obligación constitucional de los gobernados de contribuir a los gastos públicos del Estado nace el correlativo derecho de éste para cobrarlos. Así, se colige que los artículos 155, fracción II, y 160 del Código Fiscal de la Federación, al facultar a la autoridad fiscal a embargar créditos que los contribuyentes tengan a su favor con la finalidad de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, aun cuando éstos constituyan el producto de su labor comercial o industrial, no transgreden el derecho fundamental de las personas a disfrutar del producto de su trabajo contenido en el artículo 5o. constitucional, toda vez que esa restricción se encuentra constitucionalmente justificada, pues conforme al diverso 31, fracción IV, de ese Magno Ordenamiento, se dotó al Estado para que creara mecanismos que permitan garantizar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales, como es el citado embargo.

1a. CCXXXIV/2016 (10a.)

Amparo en revisión 940/2015. Siderúrgica de San Luis, S.A. de C.V. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD PREPARATORIA. LA INCLUSIÓN DE EXÁMENES DE PERSONALIDAD PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 84, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, VULNERA EL PRINCIPIO DE REINSERCIÓN SOCIAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo 84, fracción II, del Código Penal Federal, dispone que se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe a que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando se cumpla, entre otros requisitos, con un examen de la personalidad del sentenciado, del cual se presuma que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir. La última reforma al citado precepto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1971 y, de su trabajo legislativo, se puede concluir que la inclusión de exámenes de personalidad para decidir sobre la libertad preparatoria obedece a la instauración de las

técnicas criminológicas de ese momento, que se consideraban útiles para alcanzar los objetivos de la readaptación social del sentenciado, siendo que la readaptación social parte de la premisa de que el destinatario es un sujeto mental o psicológicamente desviado que requiere tratamiento. Ello se refrenda con la afirmación del legislador en el sentido de que el derecho penal tiene como objeto que el sentenciado adquiera una "vida normal". De este modo, para el legislador basta con que el dictamen de personalidad arroje un resultado negativo para no conceder el beneficio preliberacional, esto es, que el tratamiento terapéutico de readaptación social no hubiere surtido los efectos deseados de transformar al individuo en una persona con "vida normal", lo cual no satisface el estándar constitucional de reinserción social y, por tanto, es violatorio de derechos humanos. En efecto, el cambio de paradigma previsto en el artículo 18 constitucional no tiene la pretensión de evaluar elementos que tiendan a calificar la condición psicológica del sentenciado. Un beneficio preliberacional, preparatorio, para ser considerado como tal, debe estar apoyado de manera indispensable en los resultados del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la educación, la salud y el deporte. Así, la reinserción social no puede depender de un cambio psicológico o de forma de pensar y de sentir del interno, pues ello implicaría un retroceso al concepto de readaptación social, abandonado expresamente por el Poder Reformador en el año 2008. Lo anterior no implica que el legislador no cuente con libertad de configuración legislativa para fijar los requisitos que deben reunirse en materia de beneficios preliberacionales; sin embargo, el ejercicio de esta atribución debe ceñirse al postulado constitucional antes referido.

1a. CCXXII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1003/2015. 30 de marzo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESCRIPCIÓN NEGATIVA. EL HECHO DE QUE SE REGULE COMO INSTITUCIÓN DEL DERECHO CIVIL Y QUE CONTEMPLE UN TRATO DESIGUAL ENTRE DEUDORES Y ACREEDORES, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. La prescripción negativa, como institución del derecho civil destinada a descargar de obligaciones contraídas por las personas una vez que éstas no les han sido exigidas por sus acreedores en los tiempos y formas objetivamente señalados por la

ley, no es violatoria de los principios de igualdad y no discriminación. Así, el solo transcurso del tiempo no puede considerarse motivo de discriminación para quien resiente la pérdida de la oportunidad de exigir una deuda al haber observado una actitud pasiva, pues éste no es el único requisito para estar en aptitud de librarse de cierta obligación civil. En este sentido, el legislador, en ejercicio de su amplia libertad de configuración, ha considerado que, como institución del derecho civil de orden público, la prescripción negativa cumple con el interés general de que las obligaciones no sean perpetuas y, con ello, dotar de seguridad jurídica a las personas. Por lo anterior, no se vulneran los principios de igualdad y no discriminación al darse un trato desigual a deudores y acreedores, pues esta diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida y no distingue, para ello, entre calidades intrínsecas de las personas de forma que se vulnere la dignidad humana. De esta forma, se salva el criterio bajo el cual el principio de igualdad exige un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

1a. CCXV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 5450/2015. Rosa María Gómez de Alarcón. 6 de abril de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESCRIPCIÓN POSITIVA O ADQUISITIVA (USUCAPIÓN). EL HECHO DE QUE SE REGULE COMO INSTANCIA DEL DERECHO CIVIL Y QUE CONTEMPLE UN TRATO DESIGUAL ENTRE POSEEDORES Y PROPIETARIOS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. La prescripción positiva o adquisitiva, como institución del derecho civil destinada a que los poseedores de un bien mueble o inmueble adquieran el derecho de propiedad del mismo por el solo transcurso del tiempo y bajo las formas establecidas objetivamente en la legislación civil, no es violatoria de los principios de igualdad y no discriminación. Así, el solo transcurso del tiempo no puede considerarse motivo de discriminación para quien resiente la pérdida del derecho de propiedad, pues el mero transcurso del tiempo no es el único requisito para estar en aptitud de obtener la propiedad del bien poseído. En este sentido, el legislador, en ejercicio de su amplia libertad de configuración, ha considerado que, como institución del derecho civil de orden público, la prescripción positiva o adquisitiva

dota de seguridad jurídica a los poseedores de un bien para que, después de cierto tiempo, no resientan la incertidumbre de que otra persona tenga injerencia sobre el bien en cuestión. Así, el hecho de que la legislación civil contemple un trato desigual para poseedores y propietarios, no vulnera de suyo los principios de igualdad y no discriminación, pues esta diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida y no distingue, para ello, entre calidades intrínsecas de las personas de forma que se vulnere la dignidad humana. De esta forma, se salva el criterio bajo el cual el principio de igualdad exige un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

1a. CCXIV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 5450/2015. Rosa María Gómez de Alarcón. 6 de abril de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN MÉDICA. CONTENIDO DEL DEBER DE INFORMAR AL PACIENTE EN MATERIA MÉDICO-SANITARIA. De la Ley General de Salud y el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, se infiere que el profesionista médico tiene una obligación de aportar al paciente todos los elementos necesarios para que éste tome una decisión libre e informada sobre su tratamiento o ausencia del mismo. En ese sentido, ante la insuficiencia de regulación normativa sobre este supuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que el otorgamiento de información para cumplir con el deber de informar consiste, como mínimo y dependiendo de cada caso concreto, en el estado de salud del paciente, el diagnóstico de su padecimiento, el tratamiento o intervenciones necesarias para tratar el mismo y sus alternativas, así como los riesgos inherentes y los efectos que puedan tener tales tratamientos o intervenciones; de ahí que el contenido que debe satisfacer este derecho no es inmutable, sino que se actualiza supuesto a supuesto. Por su parte, el sujeto de tal deber es, por regla general, el médico responsable del paciente y, en particular, aquellos profesionistas médicos que ejecuten un acto médico concreto (proceso asistencial, técnica o procedimiento invasivo, interconsulta, etcétera) que pueda incidir en la esfera de derechos del paciente. El destinatario de esta información debe ser el propio paciente o las personas unidas al mismo por vínculos familiares, de hecho o legales que

jurídicamente puedan tomar una decisión sobre su atención médica. Adicionalmente, debe destacarse que el deber de informar no se agota en una etapa en específico ni su cumplimiento se actualiza siguiendo ciertos pasos previamente identificados. Dependerá de cada caso concreto y de su contexto fáctico, teniendo como premisa fundamental que la información deberá ser continuada, verdadera, comprensible, explícita, proporcionada al momento en que el médico lo considere viable, previo a cualquier tratamiento o intervención y su otorgamiento podrá ser oral o escrito. El grado y temporalidad del otorgamiento de la información penderán de la capacidad del paciente, los deseos de información del mismo (no se le puede obligar a recibir la información si no es su voluntad; es decir, si rechazó su conocimiento de manera expresa), el nivel de riesgo y la concurrencia de un estado de urgencia. Asimismo, tal como sucede con el consentimiento informado, un supuesto de excepción de este derecho a ser informado tiene lugar cuando los sucesos fácticos no permiten una demora ante la posibilidad de que se origine un daño grave o irreversible al paciente.

1a. CCXXV/2016 (10a.)

Amparo directo 51/2013. Alfonso Franco Ponce (su sucesión). 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA. SU INTERPOSICIÓN ES OPORTUNA, AUN SI SE PRESENTA ANTES DE QUE SEA NOTIFICADO EL ACUERDO POR EL QUE SE ADMITE EL PRINCIPAL. En términos del artículo 82 de la Ley de Amparo, la regla general para la presentación del recurso de revisión adhesiva es que deberá hacerse dentro del plazo de cinco días, contados a partir del siguiente a aquel en el que surta efectos la notificación de la admisión del recurso principal. Sin embargo, de los numerales 21 y 22 de la ley referida, y aplicados análoga y sistemáticamente con el artículo 82 aludido, se concluye que si el recurrente adhesivo interpone el recurso de mérito antes de que le hubiere sido notificado el acuerdo de admisión del principal, no puede considerarse extemporáneo; máxime que la propia ley reglamentaria no dispone prohibición alguna al respecto, ni señala que por esta condición el medio de defensa sea inoportuno.

1a. CCXXXI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 6331/2015. 16 de marzo de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la evolución histórica del artículo constitucional citado, se advierte que los cambios en su redacción reflejan los diversos propósitos que han perseguido la pena y el sistema penitenciario en su conjunto; en principio, se consideró que el autor del delito era una persona degenerada, de ahí que la Constitución General tuviera como finalidad su regeneración; en un segundo momento, se le percibió como un sujeto mental o psicológicamente desviado que requería de una readaptación, en ambos casos debía ser objeto de tratamiento; mientras que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, básicamente resultaron en: i) La sustitución del término "readaptación" por "reinserción"; ii) El abandono del término "delincuente"; iii) La inclusión del fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción; iv) La inclusión de un objetivo adicional a "lograr la reinserción", a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir"; y, v) La adición del concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario. De este modo, la intención del Constituyente consistió en cambiar el concepto penitenciario de readaptación social por uno más moderno y eficiente, denominándolo "reinserción" o "reintegración" a la sociedad apoyado, entre otros elementos, en el respeto a los derechos humanos y el trabajo. Por tanto, a raíz de la citada reforma de 2008, la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo, y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive alguno de los beneficios preliberacionales que prevé la norma. En consecuencia, el ejercicio de la facultad legislativa en materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia y que ha sido reconocida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en materia de beneficios preliberacionales, debe aspirar a conseguir un objetivo constitucional, consistente en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación.

1a. CCXXI/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1003/2015. 30 de marzo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. PARÁMETROS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA CUMPLIR CON SU FINALIDAD CONSTITUCIONAL. Para cumplir con la finalidad constitucional de la reparación del daño derivada de un delito, como protección y garantía de un derecho humano en favor de la víctima u ofendido, deben observarse los parámetros siguientes: a) el derecho a la reparación del daño deberá cubrirse en forma expedita, proporcional y justa, como resultado de la conclusión del proceso penal, en el que el Ministerio Público tiene la obligación de solicitar la condena y el juzgador está obligado a imponerla siempre que dicte sentencia condenatoria; b) la reparación debe ser oportuna, plena, integral y efectiva, en relación con el daño ocasionado como consecuencia del delito, lo cual comprende el establecimiento de medidas de restitución, rehabilitación, compensación y satisfacción; c) la reparación integral tiene como objetivo que con la restitución se devuelva a la víctima u ofendido a la situación anterior a la comisión del delito, aspecto que comprende cualquier tipo de afectación generada: económica, moral, física, psicológica, etcétera; d) la restitución material comprende la devolución de bienes afectados con la comisión del delito y, sólo en caso de que no sea posible, el pago de su valor; y, e) la efectividad de la reparación del daño depende de la condición de resarcimiento que se otorgue a la víctima u ofendido del delito, que deberá ser proporcional, justa, plena e integral; de lo contrario, no se permitiría una satisfacción del resarcimiento de la afectación.

1a. CCXIX/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3166/2015. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL DELITO DE HOMICIDIO. ASPECTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR AL INDIVIDUALIZAR LA SANCIÓN PECUNIARIA, APLICADA COMO PENA PÚBLICA. El con-

cepto de reparación del daño al que se refiere el artículo 20, apartado C, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un derecho humano reconocido en los órdenes jurídicos nacional e internacional en favor de aquellas personas que se ubiquen en el supuesto fáctico de víctimas u ofendidos por la comisión de un hecho constitutivo de delito que sanciona la ley penal. En ese sentido, si el bien jurídico tutelado en el delito de homicidio es la vida humana y este valor no puede restituirse efectivamente en dinero, la norma laboral que subsidiariamente fijó el legislador en el numeral 47 del Código Penal para el Distrito Federal, permite al juzgador individualizar la sanción pecuniaria, aplicada como pena pública, tomando en consideración las pruebas que, en su caso, aporte la interesada, en la inteligencia de que comprende la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, en los sentimientos, afectos, vida privada u otros elementos que integran el aspecto moral de los dependientes económicos o derechohabientes de la víctima, así como los gastos funerarios efectuados, las erogaciones realizadas para tratar de restablecer estados de salud y otros más, que sólo las circunstancias del caso pueden determinar y que son consecuencia directa e inmediata de la comisión del ilícito.

1a. CCXVIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3166/2015. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL DELITO DE HOMICIDIO. EL ARTÍCULO 502 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL PREVER LA INDEMNIZACIÓN QUE SE IMPONE COMO SANCIÓN PECUNIARIA POR SU COMISIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El legislador cumple con el principio constitucional referido al proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso. El artículo 47 del Código Penal para el Distrito Federal, para individualizar la pena relativa a la reparación del daño, tratándose de delitos que afectan la vida o la integridad corporal, prevé la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, en cuyo artículo 502 se dispone que, en caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las

personas a que se refiere el artículo 501 de la propia ley será la cantidad equivalente al importe de cinco mil días de salario. Ese parámetro mínimo fue fijado por el legislador en atención a los salarios que dejarán de percibir los familiares o dependientes económicos de la víctima durante un tiempo determinado, con la finalidad de reparar las consecuencias que las infracciones produjeron; por ello, se establece ese monto como pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. Tampoco fijó un monto máximo como concepto de indemnización derivado de la pérdida de la vida de una persona, toda vez que dicho monto es susceptible de variar, atento a los medios de prueba que obren dentro de la causa penal y que acrediten que deba imponerse una cantidad mayor; circunstancia que permite al juzgador verificar la cantidad aplicable como sanción pecuniaria al individualizar la pena relativa a la reparación del daño. Consecuentemente, el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo, al prever la indemnización que se impone como sanción pecuniaria por la comisión del delito de homicidio, no viola el principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al constituir una pena que se adecua a la gravedad de la conducta que afecta el bien jurídico tutelado (la vida de las personas), en su gradualidad más alta a la afectación de su integridad física.

1a. CCXVII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3166/2015. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. SU NATURALEZA JURÍDICA CONFORME AL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. La reparación del daño en materia penal es una sanción pecuniaria que el juzgador debe imponer al individualizar la pena al sujeto activo del delito, de conformidad con el artículo 30 del Código Penal para el Distrito Federal, que prevé el catálogo de penas, entre las que se encuentran las sanciones pecuniarias. A su vez, de los numerales 37, 42 a 45 y 47 del código citado, se advierte que entre las sanciones pecuniarias se ubica la reparación del daño, así como su naturaleza jurídica y la forma en que el juez de proceso debe fijarla al individualizar la pena. Así, la reparación del daño en materia penal constituye una "pena" o "sanción pública" impuesta al gobernado o imputado mediante una sentencia y, por ende, al incluirse dicha figura dentro del derecho penal, su determinación

y cuantificación deben regirse por los principios de integralidad, efectividad y proporcionalidad aplicables a la materia. En efecto, la reparación del daño en la vía penal tiene una comprensión dual pues, por un lado, satisface una función social, en su carácter de pena y, por otro, satisface una función privada, al contribuir a resarcir la afectación ocasionada a la víctima u ofendido del delito, con motivo de su comisión, lo que trae, a su vez, para el agente del delito, una responsabilidad civil extracontractual de carácter subjetivo que, por imperativo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, necesariamente debe dar lugar a una reparación del daño en el proceso penal. Lo anterior, independientemente de si la víctima u ofendido decide ejercer una acción particular, en virtud de que ambas reparaciones (aun con un mismo origen) son autónomas y pueden subsistir una y otra, pues la responsabilidad civil (objetiva y subjetiva) nacida de la comisión de un ilícito penal no cesa porque dicha conducta se haya sancionado mediante la aplicación del derecho punitivo, antes bien, subsiste con sujeción a las reglas del derecho civil, ya que aun cuando ambas pudieron tener el mismo origen, su naturaleza es distinta.

1a. CCXVI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3166/2015. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL. CARGA PROBATORIA Y CONSECUENCIAS POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE INFORMAR EN MATERIA MÉDICO-SANITARIA. En el caso de una demanda por responsabilidad civil extracontractual relacionada con negligencia médica, dado que la ausencia del cumplimiento del deber de informar es la manifestación de un hecho negativo (se alega que no se informó o se informó deficientemente), la carga de la prueba para demostrar que sí se ejecutó dicha obligación corresponde a los respectivos médicos demandados, en términos de las reglas probatorias de los artículos 281 y 282 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Por lo tanto, cuando un médico tratante niega haber incumplido con su deber de informar, en realidad está afirmando un hecho consistente en que otorgó la información necesaria y de forma adecuada; consecuentemente, a fin de comprobar dicha afirmación, podrá aportar todos los medios probatorios a su alcance, los cuales posee más

fácilmente por sus propias características como perito en la materia; a saber, testimonios de otros médicos o documentales privadas como el expediente clínico, en donde se asienta la comunicación con el paciente o con sus familiares, tutores o representantes, etcétera. En el supuesto en que no se tenga por demostrado que el o los profesionistas médicos cumplieron con ese deber de informar (tras un análisis holístico en el que debe valorarse todo el contexto fáctico y en el que la simple omisión de informar un dato concreto al paciente no conduce necesariamente al incumplimiento de tal deber al haberse podido convalidar posteriormente por los médicos), se actualiza un acto negligente en clara contravención a la *lex artis* que satisface uno de los elementos de la acción de responsabilidad civil extracontractual. No obstante, el hecho de que exista una negligencia médica por falta al deber de informar, no conduce en automático a una responsabilidad civil, ya que tiene que demostrarse, concomitantemente, la existencia de un daño y que ese acto negligente originó o fue un factor determinante en la producción del mismo.

1a. CCXXVI/2016 (10a.)

Amparo directo 51/2013. Alfonso Franco Ponce (su sucesión). 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL EN MATERIA MÉDICO-SANITARIA. DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA. De conformidad con las pautas establecidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 93/2011, para acreditar la responsabilidad civil de los profesionistas médico-sanitarios ante una demanda en la que se alegue la existencia de un daño, a los profesionales referidos les corresponde probar su debida diligencia (el elemento de culpa), mientras que la demandante debe acreditar el resto de los elementos de la responsabilidad civil extracontractual: daño y nexo causal. En otras palabras, cuando una persona alegue que un profesional médico-sanitario o una institución hospitalaria le causó un daño por una indebida atención médico-sanitaria, se actualiza lo que se denomina una reinversión de la carga de la prueba a favor de la actora en el juicio, en la que a los profesionales médico-sanitarios o a la institución hospitalaria les corresponde acreditar su debida diligencia en la atención médica del paciente que sufrió el referido evento dañoso, en atención a los principios de facilidad y proximidad probatoria. La razón

principal para optar por esta incidencia en las reglas estrictas de la carga de la prueba proviene de las circunstancias particulares en las que se desarrolla un caso de atención médica; por lo general, el conocimiento científico-técnico y las pruebas pertinentes para acreditar la debida diligencia o desacreditar la supuesta culpa o violación de un deber de cuidado las detentan los profesionales médico-sanitarios o las instituciones hospitalarias, por lo que exigir de una forma irrestricta que sea la actora la que demuestre por sí sola y sin lugar a dudas la negligencia en la atención médica podría provocar lo que en la doctrina se denomina como una carga probatoria diabólica. Esto es, lo que se busca es que ambas partes en el juicio participen activamente en él y que aporten los elementos de convicción necesarios para que el juzgador llegue a la verdad y estudie si se acreditan o no los elementos de la acción. Esta posición no conlleva a la existencia de una presunción de la culpa de los médicos o de la institución hospitalaria o el surgimiento de una responsabilidad objetiva, pues en materia de responsabilidad civil subjetiva derivada de la atención médica, la cual es caracterizada en términos generales como una actividad que da lugar a obligaciones de medios, no cabe la presunción automática de la culpa de las partes demandadas, sin que ello implique que ésta no pueda acreditarse a partir de algún tipo de presunciones (por ejemplo, indiciarias).

1a. CCXXVII/2016 (10a.)

Amparo directo 51/2013. Alfonso Franco Ponce (su sucesión). 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 93/2011 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 213.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL EN MATERIA MÉDICO-SANITARIA. FIJACIÓN DE LA *LEX ARTIS AD HOC*. De conformidad con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 93/2011, la responsabilidad extracontractual médico-sanitaria debe ubicarse en la que requiere una culpa en sentido amplio para acreditar los elementos de la acción, bajo el entendimiento de que se actualiza un supuesto de una obligación de medios, pues a lo que están sujetas las personas que brindan servicios médico-sanitarios es a realizar todas las conductas necesarias para la consecución de su objetivo

según las experiencias de la *lex artis*. Así, se considera que la apreciación de lo que debe valorarse como *lex artis ad hoc* no puede determinarse con meras apreciaciones subjetivas de las partes, sino que deben existir elementos objetivos que permitan al juzgador llegar a una plena convicción sobre cuáles son las conductas específicas que, sin lugar a dudas, debe cumplir el personal médico. Es el juez quien debe especificar cuáles son los deberes de los médicos en cada caso concreto; es decir, no obstante que la *lex artis* puede tener un elemento fáctico, pues se conforma por la práctica médica, es el juzgador quien debe determinarla a la luz del material probatorio del que disponga o del que pueda allegarse.

1a. CCXXX/2016 (10a.)

Amparo directo 51/2013. Alfonso Franco Ponce (su sucesión). 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 93/2011 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 213.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL EN MATERIA MÉDICO-SANITARIA. SU ACTUALIZACIÓN EN TORNO A LOS JEFES DE UNIDAD DE UN HOSPITAL. En materia de responsabilidad civil médico-sanitaria, para que se pueda declarar responsable por daños y perjuicios a una persona que participó en un acto médico, resulta necesario que concurra un acto (positivo u omisivo) culposo, un daño y una relación causal entre el acto médico negligente y ese daño. Los jefes de área de un hospital, como cualquier otra persona que labora en una institución hospitalaria y que tiene asignada ciertas obligaciones en el tratamiento médico de una persona (en su mayoría deberes de cuidado), pueden ser demandados por negligencia y considerados responsables; sin embargo, tal asignación de responsabilidad derivará precisamente de que hayan llevado a cabo actos directos que ocasionaran un daño en desatención de la *lex artis ad hoc* o que hayan incumplido sus deberes de cuidado en relación con la atención médica de un paciente. En ese sentido, los artículos 18 y 19 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, prevén los deberes específicos que les corresponde a los responsables de las diferentes áreas de las instituciones hospitalarias. En particular, destaca el deber de estos responsables de

establecer y vigilar los procedimientos para asegurar la oportuna y eficiente prestación de los servicios que se ofrezcan en tales áreas. Así, cuando exista una demanda en contra de los jefes de unidad por hechos ocurridos en los servicios de los que son responsables, no es posible otorgar una respuesta generalizada a los supuestos de asignación de responsabilidad. Dependerá del caso y del contexto fáctico y normativo. Lo que sí resulta inviable es pretender que una persona responsable de un área hospitalaria deba vigilar de manera concreta y específica cada uno de los actos médicos realizados por el personal médico-sanitario que labore en la misma y que, tal responsable, incurre en una negligencia si no advierte conductas positivas o actos omisivos en ese actuar que hayan ocasionado o pudieran ocasionar un daño. Los médicos o demás profesionales médico-sanitarios que laboran en las distintas áreas de las instituciones hospitalarias detentan una libertad prescriptiva. Además, ampliar la facultad de vigilancia a cualquier procedimiento es un aspecto de imposible consecución por parte del responsable del área respectiva, situación que lleva a interpretar que ése no es el sentido interpretativo de las citadas normas. Supuesto diferente es si en el expediente o en el contexto fáctico exista evidencia de que el daño se produjo por su propia participación en el acto médico o si se le hizo saber al responsable del área de la conducta dolosa de un profesional de esa área o de un evidente actuar negligente médico-sanitario contrario a la *lex artis ad hoc* y este responsable no llevó a cabo las medidas necesarias para corregir tal actuar incorrecto o deficiente dentro de su estricto ámbito de competencias convalidando entonces, de manera expresa, dicha negligencia con sus propios actos.

1a. CCXXVIII/2016 (10a.)

Amparo directo 51/2013. Alfonso Franco Ponce (su sucesión). 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL EN MATERIA MÉDICO-SANITARIA. SUPUESTOS DE VALORACIÓN EN UN ACTO MÉDICO COMPLEJO. De conformidad con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 117/2012, el acto médico es una actuación compleja que debe ser examinada en su conjunto a fin de valorar la presencia o no de una conducta dolosa que actualice la responsabilidad civil, dado que los distintos actos de un profesionista o de varios profesionistas médicos se encuentran estrechamente vinculados. En ese

tenor, cuando el acto médico está integrado por distintas facetas en las que participan sucesivamente una multiplicidad de profesionistas médico-sanitarios, se estima que puede atribuírsele una conducta negligente a un profesionista si de acuerdo con la *lex artis ad hoc*, se encontraba en una posición óptima para advertir el error culposo o doloso del profesionista o profesionistas que le precedieron y, ante tal situación, omitió llevar a cabo los actos necesarios para corregirlo o intentar corregirlo, siempre que tal actuar se encontrara dentro de su campo de acción en el acto médico. Lo anterior no implica que un profesionista médico-sanitario sea siempre responsable por la actuación dolosa o negligente del que le precedió en el acto médico, pues ello podría actualizar una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica de esas personas. Más bien, la atribución de responsabilidad a un profesionista médico-sanitario que actúa en un acto médico complejo en el que intervinieron sucesivamente una serie de personas, dependerá enteramente de sus propios actos en dicha atención médica. Así, por ejemplo, si tras la participación de un médico, otro médico convalida la negligencia del que le precedió u omite cumplir con sus deberes de cuidado que lo llevarían a intentar corregirlo o a informarlo a los responsables para hacerlo, según la *lex artis* médica, tal conducta puede considerarse a su vez como culposa en sentido amplio y dar pie a una responsabilidad si se acredita que tal acto propició o incidió directamente en la producción del daño.

1a. CCXXIX/2016 (10a.)

Amparo directo 51/2013. Alfonso Franco Ponce (su sucesión). 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo en revisión 117/2012, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivaron las tesis aisladas 1a. XXIV/2013 (10a.), 1a. XXV/2013 (10a.), 1a. XXIII/2013 (10a.), 1a. XXVI/2013 (10a.), 1a. XXII/2013 (10a.), 1a. XXVIII/2013 (10a.) y 1a. XXVII/2013 (10a.), de rubros: "ACTO MÉDICO. DISTINTAS ETAPAS O FASES QUE LO CONFORMAN PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UNA POSIBLE MALA PRÁCTICA MÉDICA.", "ACTO MÉDICO. MEJOR DECISIÓN POSIBLE PARA LA DETERMINACIÓN DE LA MALA PRÁCTICA MÉDICA.", "DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. IMPONE DEBERES TANTO A LOS PODERES PÚBLICOS COMO A LOS PARTICULARES QUE SE DEDICAN AL ÁMBITO DE LA SALUD.", "GUÍAS O PROTOCOLOS MÉDICOS EXPEDIDOS POR LA SECRETARÍA DE SALUD O POR LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. SU FUNCIÓN PARA EFECTOS DE DETERMINAR UNA POSIBLE MALA PRÁCTICA MÉDICA.", "LIBERTAD PRESCRIPTIVA DEL MÉDICO. PARTE INTEGRADORA DEL DERECHO AL TRABAJO DE LOS MÉDICOS.", "MALA PRÁCTICA MÉDICA. AUSEN-

CIA O DEFICIENCIA DE LA HISTORIA CLÍNICA." y "MALA PRÁCTICA MÉDICA. DIAGNÓSTICO ERRÓNEO COMO ELEMENTO PARA DETERMINAR SU EXISTENCIA.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, páginas 621, 626, 636, 637 y 638, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO EN MATERIA PENAL EN LA QUE SE CALIFIQUEN DE INSUFICIENTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN ATINENTES A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL. La suplencia de la queja deficiente en materia penal opera cuando en la demanda de amparo se impugne una norma general, conforme a lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. LXXXV/95, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL. OPERA RESPECTO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN REFERIDOS A LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY.". En ese sentido, procede admitir el recurso de revisión interpuesto contra una sentencia de amparo en materia penal en la que se califican de insuficientes los conceptos de violación en los que se impugnó la inconstitucionalidad de una norma general, pues precisamente, en atención al principio de la suplencia de la queja deficiente en dicha materia, el órgano que conoció de la demanda de amparo debió suplir esa deficiencia y estudiar la constitucionalidad correspondiente a la norma impugnada.

1a. CCXX/2016 (10a.)

Recurso de reclamación 843/2015. 25 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Nota: La tesis aislada P. LXXXV/95 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 162.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRATADOS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN Y LA EVASIÓN FISCAL. REGLAS MÍNIMAS PARA SU APLICACIÓN. En virtud de los diversos sistemas de tributación que existen a nivel mundial, que pueden regirse tanto por el principio de renta mundial, como por el principio de territorialidad del ingreso, los países han establecido instrumentos internacionales para la distribución de su potestad tributaria, a efecto de no hacer onerosa la carga tributaria. En el caso de México, la carga impositiva emana del artículo 31,

fracción IV, de la Constitución General, del que deriva el principio de legalidad y que implica que los hechos de causación y las tasas de tributación deberán encontrarse en un texto material y formalmente legislativo. Ello se traduce en que una vez definido el supuesto normativo en la ley mexicana, no puede variarse al momento de aplicar un tratado internacional para evitar la doble tributación y la evasión fiscal, *so pena* que, al hacerlo así, se traslade el hecho imponible y la tasa correspondiente al citado tratado, lo que contravendría el referido numeral constitucional. A partir de esas premisas, la aplicación de un tratado para evitar la doble tributación y la evasión fiscal en relación con la Ley del Impuesto sobre la Renta debe sujetarse, como mínimo, a las reglas siguientes: a) el beneficio del tratado se aplica a sujetos que acrediten ser residentes en alguno de los Estados contratantes; b) una vez definido el hecho imponible en la ley nacional, se atiende a éste para ubicarlo en alguno de los supuestos del tratado; c) hecho lo anterior, debe confrontarse la tasa aplicable conforme a la ley doméstica con la tasa máxima prevista en el tratado; y, d) en caso de que el tratado prevea una tasa de retención inferior a la establecida en la ley nacional, es la tasa del tratado la que podrá aplicarse directamente por el retenedor.

1a. CCXXXVI/2016 (10a.)

Amparo directo 36/2015. Heliservicio Campeche, S.A. de C.V. 27 de enero de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes formularon voto de minoría. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Fernando Cruz Ventura y Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VALOR AGREGADO. LA TASA DEL 0% CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO G), DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO ES APLICABLE A LA ENAJENACIÓN DE LOS INSUMOS PARA LA PRODUCCIÓN DE LOS INVERNADEROS HIDROPÓNICOS. Para estar en posibilidad de abordar el estudio de constitucionalidad de una norma fiscal al amparo del principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable verificar si los sujetos sobre los que se pretende hacer el análisis comparativo se encuentran en una situación de igualdad; es decir, el control de la constitucionalidad debe realizarse cuando se esté en posibilidades de verificar circunstancias comparables, a fin de cerciorarse de que el elemento introducido por el legislador sea razonable y objetivo para la configuración del tributo. Por su parte, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso g), de la

Ley del Impuesto al Valor Agregado, prevé que estarán gravadas con la tasa del 0% la enajenación de invernaderos hidropónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de irrigación. En ese sentido, los sujetos que enajenan los insumos para la construcción de los invernaderos hidropónicos, como es el plástico con el que se elaboran, no se encuentran en igualdad de condiciones para que se les conceda el mismo tratamiento fiscal, pues no puede asemejarse la venta de un producto terminado con la enajenación de uno de sus insumos, aun cuando éste sirva como elemento para la construcción de aquél y sea este último bien sobre el cual recae el beneficio fiscal; de ahí que la enajenación de un eslabón en la cadena de producción o elaboración de los invernaderos hidropónicos no se encuentra gravada a la tasa del 0% en materia del impuesto al valor agregado.

1a. CCXXXII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2799/2015. Exportadora de Plásticos Agrícolas, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.
EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (DESCUENTO DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, EFECTUADO POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).

II. PARTICIPACIONES FEDERALES. EL GOBIERNO DE UN ESTADO PUEDE DESCONTAR LAS QUE CORRESPONDAN A UN MUNICIPIO CON MOTIVO DE UN ADEUDO DERIVADO DE PRÉSTAMOS Y ANTICIPOS CUANDO HAN SIDO RECONOCIDOS Y ACEPTADOS POR ESTE ÚLTIMO (DESCUENTO DE PARTICIPACIONES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, EFECTUADO POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 73/2014. MUNICIPIO DE JIUTEPEC, ESTADO DE MORELOS. 27 DE ENERO DE 2016. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y NORMA LUCÍA PEÑA HERNÁNDEZ. DISIDENTES: JOSÉ RAMÓN COSSIO DÍAZ, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO A FORMULAR VOTO PARTICULAR, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridad demandada y acto impugnado.** Por escrito presentado el veinticuatro de julio de dos mil

catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Benítez Uriostegui, con el carácter de síndico municipal del Ayuntamiento de Jiutepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de dicha entidad, solicitando la invalidez de los siguientes actos:

a) Las órdenes o instrucciones que ha emitido el Poder Ejecutivo de retener las participaciones federales que le corresponden legalmente al Municipio actor.

b) La retención de las participaciones federales correspondientes del mes de julio de dos mil catorce y los intereses que correspondan.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora narra, en síntesis, los siguientes:

1) El funcionario público que suscribe la demanda fue electo para el cargo de síndico municipal de Jiutepec, cuya gestión inició el primero de enero de dos mil trece.

2) El veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto Número 1222 en el cual se aprueba el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil catorce. En su artículo vigésimo octavo se determinó asignar a los Municipios de la entidad la cantidad estimada de $1,938'023,000.00 (un mil novecientos treinta y ocho millones veintitrés mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de participaciones federales.

Asimismo, el diecinueve de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial el "Acuerdo Administrativo por el que se da a conocer el Calendario de Entrega, Porcentajes y Montos Estimados de los Fondos Federales Participables, así como los Montos de Fondos de Aportaciones Estatales que corresponden a los Municipios del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil catorce." En dicho acuerdo se le asignó al Municipio de Jiutepec la cantidad de $151'287,000.00 (ciento cincuenta y un millones doscientos ochenta y siete mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de participaciones federales, el cual incluye el fondo de fomento municipal.

3) El quince de julio de dos mil catorce, la Tesorería del Municipio actor, tramitó el pago de anticipo de participaciones, por lo que entregó al Poder Ejecutivo Estatal el recibo de pago número 295 por la cantidad de $3'799,089.28 (tres millones setecientos noventa y nueve mil ochenta y nueve pesos 28/100 M.N.), por concepto del anticipo de participaciones correspondientes a la primera quincena del mes de junio.

4) El diecisiete de julio de dos mil catorce, el Gobierno del Estado de Morelos efectuó el depósito de las participaciones federales por la cantidad de $646,715.28 (seiscientos cuarenta y seis mil setecientos quince pesos 28/100 M.N.), en lugar de recibir la cantidad de $3'799,089.28 (tres millones setecientos noventa y nueve mil ochenta y nueve pesos 28/100 M.N.) correspondientes al Municipio actor. Por tanto, se retuvo indebidamente la cantidad de $3'149,374.00 (tres millones ciento cuarenta y nueve mil trescientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

5) El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que las participaciones correspondientes a los Municipios no están sujetas a retenciones, salvo para el pago de obligaciones contraídas por éste, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en el territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

6) Así, la retención de participaciones federales por parte del Poder Ejecutivo, que pretende prolongarse por el resto del ejercicio constitucional, pone en una situación de crisis financiera al Municipio actor al estar en riesgo la prestación de los servicios públicos municipales.

7) El artículo 115, fracción IV, de la Constitución General establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor. Lo anterior, se reitera de forma similar en el artículo 115 de la Constitución del Estado de Morelos.

8) La indebida retención de las participaciones federales, es un acto violatorio del principio de integridad de los recursos públicos municipales, consagrado en el artículo 115 constitucional. Además, se solicita la devolución de las cantidades retenidas y los intereses que se hubiesen generado. Apoya lo anterior, en la tesis P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio de Jiutepec en su único concepto de invalidez, aduce lo siguiente:

El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General garantiza el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados.

El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que las participaciones correspondientes a los Municipios son inembargables, y no pueden afectarse a fines específicos o estar sujetas a retención, salvo las correspondientes al fondo general de participaciones, al fondo de fomento municipal y a los recursos previstos en el artículo 4o.-A, fracción I, del referido ordenamiento, los cuales pueden afectarse para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

En contravención a dichos preceptos legales, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, efectuó la retención al Municipio actor de la cantidad de $3'149,374.00 (tres millones ciento cuarenta y nueve mil trescientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.) por concepto de participaciones federales, lo cual vulnera el principio de integridad de los recursos municipales.

De acuerdo con el referido principio, el Municipio actor no recibió de manera puntual, efectiva y completa los recursos federales, ni del fondo de fomento municipal, lo que impidió disponer oportunamente de los recursos económicos.

CUARTO.—**Artículos constitucionales que el actor aduce violados.** El precepto constitucional que se indicó como vulnerado es el artículo 115, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución General.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticinco de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 73/2014, admitió a trámite la demanda y tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al que mandó a emplazar para que formulara su contestación y para que enviara copia certificada de los antecedentes de los actos impugnados. También ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

Asimismo, mediante certificación de cuatro de agosto de dos mil catorce, se ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien por razón de turno fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en síntesis, contestó lo siguiente:

a) En relación con la narrativa de hechos.

1) La narrativa de hechos en los numerales 1, 2 y 3, son ciertos.

2) En cuanto a la narrativa del numeral 4, respecto al hecho narrado en el primer párrafo, es cierto.

Por otra parte, no existe retención indebida, ya que el Municipio de Jiutepec solicitó adelantos de sus participaciones federales por un total de $57'010,909.61 (cincuenta y siete millones diez mil novecientos nueve pesos 61/100 M.N.) desde diciembre de dos mil doce hasta julio de dos mil trece.

La entrega de los recursos económicos al Municipio actor fueron para afrontar el pago de nóminas correspondientes a la segunda quincena de diciembre y primera parte del aguinaldo de dos mil doce, el pago de laudos, adeudos fiscales y la devolución de importes por derecho de alumbrado público. A su vez, el Municipio actor expidió los recibos correspondientes por la cantidad total de $57'010,909.61 (cincuenta y siete millones diez mil novecientos nueve pesos 61/100 M.N.).

Mediante oficio SH/1523-A/2013, recibido el treinta de octubre de dos mil trece, por conducto de la presidenta municipal del Ayuntamiento de Jiutepec, se dio aviso de que a partir del mes de octubre se descontarían de forma mensual de sus participaciones federales el equivalente al 10% del adeudo hasta la liquidación de la cantidad de $56,410,909.61 (cincuenta y seis millones cuatrocientos diez mil novecientos nueve pesos 61/100 M.N.), pues se había aplicado un abono o descuento anteriormente por la cantidad de $600,000.00 (seiscientos mil pesos 00/100 M.N.).

Así, se aplicarían los descuentos de forma mensual por un monto de $5'641,091.00 (cinco millones seiscientos cuarenta y uno mil noventa y un pesos 00/100 M.N.) a partir del treinta de octubre de dos mil catorce.

Desde ese momento, el Municipio actor se hizo sabedor del monto total de su adeudo, la forma y los montos de los descuentos subsecuentes y del primer descuento realizado, sin que manifestara objeción alguna.

Cabe señalar que por gestión del Municipio de Jiutepec con el gobernador del Estado, éste giró instrucciones para que el cobro del adeudo total iniciara a partir de junio de dos mil catorce.

5) En relación con el numeral 5 no constituye un hecho sino un concepto de anulación.

6) En cuanto a los hechos del numeral 6 en donde se expone que el Poder Ejecutivo pone en situación de crisis financiera al Municipio actor, lo que compromete la prestación de los servicios públicos a su cargo, se niegan pues sólo se descuenta el 10% del total del adeudo. Además, los adelantos fueron aplicados para sanear adeudos que pusieron en riesgo el inicio de la administración municipal, no obstante, el Municipio actor actúa de forma maliciosa al afirmar que la actuación del Poder Ejecutivo es abusiva, con el fin de evadir el pago de sus obligaciones.

7) El Municipio actor, en ejercicio de su libre administración hacendaria, solicitó al Poder Ejecutivo los adelantos de sus participaciones federales para afrontar adeudos que impedían el correcto inicio de su gestión administrativa.

Cabe señalar que el mismo esquema de préstamos en concepto de adelantos de participaciones federales se reprodujo en la mayoría de los Municipios morelenses, al enfrentar escenarios adversos. Así, dichos recursos no constituyen descuentos indebidos, sino de adeudos reconocidos respecto de los cuales se avisó acerca de los montos y las fechas de cobro a cada Municipio, entre ellos, el Municipio de Jiutepec.

Por otra parte, el veintinueve de abril de dos mil trece, durante la cuarta sesión ordinaria del Instituto de Desarrollo y Fomento Municipal (Idefomm), el gobernador estatal invitó a los Municipios de la entidad a la firma de un convenio denominado "pacto hacendario", cuyo objetivo sería sanear las finanzas públicas municipales. Si bien el pacto hacendario y el acta correspondiente de la sesión ordinaria del Idefomm no son el origen de los préstamos a los Municipios de la entidad, sí constituyen prueba de la existencia de los referidos préstamos y la aceptación de una obligación de pago que sustenta el cobro a través de participaciones futuras.

b) Causales de improcedencia.

1) El Poder Ejecutivo Estatal aduce que el Municipio de Jiutepec carece de legitimación *ad causam*, debido a que no ha realizado acto alguno que invada o afecte la esfera de competencia del Municipio, en particular, a su libertad administrativa de la hacienda municipal; por las mismas razones el Poder Ejecutivo demandado carece de legitimación pasiva, ya que no ha realizado acto alguno que constituya una afectación a la libre administración municipal.

2) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, consistente en la extemporaneidad de la vía.

Lo anterior, puesto que el descuento de la cantidad total por el préstamo o anticipos de participaciones federales fue del conocimiento del Municipio actor el treinta de octubre de dos mil trece, fecha en la cual se recibió el oficio SH/1523-A/2013, que da a conocer al Municipio actor del descuento mensual de sus participaciones federales al equivalente al 10%, de modo que, conoció las fechas y los importes de cada descuento, los cuales empezarían a partir del treinta de octubre de dos mil trece hasta la total liquidación del préstamo.

Además, el Municipio actor en contra del oficio de mérito, no expresó oposición, ni negó la existencia del préstamo o sus conceptos, fechas, números de recibo, ni que el cobro sería al equivalente al 10% del total prestado.

En este sentido, el descuento motivo de la demanda forma parte de un total de cantidades, por lo que, el Municipio actor debió expresar oposición contra el aviso de cobro en cualquier sentido o promover a la fecha que conoció de lo informado (treinta de octubre de dos mil trece) su controversia constitucional, y al no hacerlo, no puede impugnar el inicio del cobro de las parcialidades como actos autónomos, ya que éstos tienen como antecedente directo el aviso de cobro mencionado. Por ende, si los descuentos son consecuencia directa del oficio, y éste no fue impugnado, la presente controversia es notoriamente extemporánea.

c) Contestación de los conceptos de invalidez.

1) El Poder Ejecutivo estima que el concepto de invalidez es fundado, pero inoperante en el presente caso.

Los conceptos de invalidez se basan en los principios de integridad y libre administración hacendaria de los Municipios, respecto de sus participaciones federales, las cuales son inembargables y no sujetas a retención alguna. Sin embargo, en ejercicio de la facultad de libre administración, el Municipio actor solicitó anticipos o adelantos de participaciones federales que tienen la condición de préstamo, por lo que el Poder Ejecutivo le prestó las cantidades solicitadas de sus propias participaciones federales a fin de evitar que el Municipio actor iniciara su administración con problemas financieros. De este modo, es inadmisible que el Municipio actor utilice la controversia constitucional y su medida cautelar para evadir un compromiso asumido.

Ahora bien, el procedimiento de excepción para afectar el fondo de fomento municipal y los recursos referidos en el artículo 4o.-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, requiere de la autorización de la Legislatura Local para su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, y la garantía solidaria de la entidad federativa, a menos que, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Municipios tengan suficientes participaciones federales para responder a sus compromisos.

Cabe señalar que respecto al requisito de la garantía solidaria, el Poder Ejecutivo estimó que sería incongruente que la entidad federativa garantizara el pago de la cantidad que prestó al Municipio actor para inscribir la obligación respectiva.

Asimismo, el Municipio no contaba con las participaciones federales suficientes para afrontar sus compromisos, pues la cantidad prestada fue destinada a pagar los pasivos más urgentes y riesgosos de la administración municipal y, en su caso, de la administración estatal.

Por tales razones, el Poder Ejecutivo determinó apoyar financieramente al Municipio actor, pero no con recursos económicos a fondo perdido, pues el Municipio asumió el compromiso de rembolsarlos en parcialidades a pagar hasta diciembre de dos mil quince, es decir, al terminar el periodo del actual Ayuntamiento del Municipio de Jiutepec.

De este modo, no se ha infringido la libre administración hacendaria e integridad de las participaciones federales del Municipio actor, puesto que la cantidad faltante en su depósito la recibió en forma adelantada y, además, la propia presidenta municipal autorizó su descuento con cargo a las participaciones futuras. Por lo que, en primer lugar, debe impugnarse la autorización del Municipio actor, y después los descuentos, ya que las peticiones de adelantos de participaciones federales son el origen de lo prestado y la obligación de restituir el importe completo.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO.—**Desechamiento de pruebas.** Por auto de primero de diciembre de dos mil catorce, el Ministro instructor determinó desechar las pruebas pericial en materia de contabilidad y testimonial a cargo de diferentes personas ofrecidas por el Poder Ejecutivo demandado.

NOVENO.—**Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—**Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y los autos le fueron devueltos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera 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 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 lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, a contrario sensu, y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Jiutepec y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, en la que no se combaten normas de carácter general.

SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.** En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

En su escrito inicial de demanda, el Municipio de Jiutepec, señala como actos impugnados los siguientes:

"a) Demandamos la invalidez de las órdenes e instrucciones giradas por el demandado, a efecto de retener al Municipio actor, sus participaciones federales y fondo de fomento municipal.

"b) La retención ilegal de las participaciones federales y del fondo de fomento municipal, efectuada por el poder demandado y su correspondiente entrega al Municipio actor, con los intereses que corresponda."

---

[1] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

Por lo que se refiere al acto identificado en el inciso a), esta Primera Sala, advierte que en autos obra la constancia del oficio SH/1523-A/2013,[2] por el que la Secretaria de Hacienda Estatal le informó al Municipio actor que se le descontarían mensualmente de sus participaciones el equivalente al 10% del adeudo que ahí menciona hasta su total liquidación, ello con motivo de los préstamos y anticipos efectuados por el Poder Ejecutivo Local a cuenta de las participaciones municipales, adeudo que asciende a la cantidad de $57'010,909.61 (cincuenta y siete millones diez mil novecientos nueve pesos 61/100 M.N.).

De dicho oficio, se desprende de forma implícita que, efectivamente se han girado órdenes o instrucciones a fin de retener las participaciones federales y las del fondo de fomento municipal para cubrir diversos adeudos, por lo que está acreditada la existencia del acto reclamado identificado en el inciso a).

Por su parte, respecto a los actos identificados en el inciso b), consistentes en la retención y la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos, el Poder Ejecutivo afirmó que no existen ministraciones pendientes de pagar al Municipio, en tanto que éste le solicitó adelantos de las participaciones federales, las cuales constituyen un préstamo. Sin embargo, esta Sala considera que el análisis de la existencia de tal acto debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

Como ya se dijo, el Municipio actor se duele: (i) de las órdenes o instrucciones emitidas por el Poder Ejecutivo a la Secretaría de Hacienda a fin de retenerle las participaciones federales que le corresponden legalmente, y (ii) de la retención o descuento de una parte de sus participaciones federales del mes de julio de dos mil catorce y, con motivo de dicho acto, solicita el pago de intereses que se hayan generado.

Respecto de las órdenes o instrucciones de retener participaciones federales, esta Primera Sala considera, que si bien es cierto quedó acreditada la

[2] En las fojas 235 y 366 del expediente.

existencia de las órdenes o instrucciones emitidas por el Poder Ejecutivo a la Secretaría de Hacienda, a fin de retener al Municipio actor las participaciones federales, resulta evidente que su impugnación es extemporánea, ya que el Municipio tuvo conocimiento de dichas órdenes a través del oficio SH/1523-A/2013 que le fue entregado el treinta de octubre de dos mil trece, según se advierte del sello de recibido que se encuentra a foja 235 del expediente, y la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticuatro de julio de dos mil catorce, tal y como se advierte del sello estampado al reverso de la foja 7 del expediente. Por lo que el plazo de treinta días para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, ha transcurrido en exceso.

Consecuentemente, procede el sobreseimiento respecto al acto consistente en las órdenes o instrucciones emitidas por el Poder Ejecutivo a la Secretaría de Hacienda, a fin de retener las participaciones federales del Municipio actor, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.[3]

Por otra parte, el Municipio actor controvierte la retención o descuento de una parte de sus participaciones federales del mes de julio de dos mil catorce, lo cual constituye un acto, por lo que para efectos de la oportunidad debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,[4] el cual establece que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional, en tal supuesto, será de treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Por lo anterior, esta Primera Sala considera que se actualiza la hipótesis referida en el inciso c) que antecede, puesto que el Municipio actor señala

---

[3] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."
"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:
"…
"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

[4] "**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."

expresamente en su demanda que tuvo conocimiento el día diecisiete de julio de dos mil catorce.[5]

En estas condiciones, el plazo de treinta días señalado en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, inició a partir del siguiente día hábil a que se hizo sabedor de su contenido, esto es, el primero de agosto de dos mil catorce y concluyó el once de septiembre del mismo año,[6] por lo que si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticuatro de julio de dos mil catorce, tal y como se advierte del sello estampado al reverso de la foja 7 del expediente, debe concluirse que la demanda fue promovida oportunamente.

No se desvirtúa la conclusión anterior, lo señalado por el poder demandado, al contestar la demanda en el sentido de que éste se presentó fuera de los plazos previstos para ello, ya que el descuento o anticipos de las participaciones federales que correspondían al Municipio actor fue de su conocimiento al menos desde el treinta de octubre de dos mil trece, fecha en que recibió el oficio SH/1523-A/2013 de veinticinco de octubre de dos mil trece, en el que se le dio aviso de que a partir del treinta de octubre del citado año, se le descontaría mensualmente de sus participaciones federales el equivalente al 10% del adeudo contraído por préstamos o anticipos que le prestó el Poder Ejecutivo del Estado, a fin de atender diferentes necesidades económicas del Ayuntamiento, las cuales ascendían a esa fecha a un monto de $56'410,909.61 (cincuenta y seis millones cuatrocientos diez mil novecientos nueve pesos 61/100 M.N.).

Esta Sala considera que no le asiste la razón a la autoridad demandada porque el acto impugnado por el Municipio actor es la retención o descuento de una parte de sus participaciones federales del mes de julio de dos mil catorce, por un monto de $3'149,374.00 (tres millones ciento cuarenta y nueve mil trescientos setenta y cuatro 00/100 M.N.) que supuestamente fue llevada a cabo por la autoridad demandada en el mes indicado y para llegar a considerar, como lo pretende el poder demandado, que el oficio referido contiene un

[5] A foja 5 del expediente.

[6] Descontándose los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto; seis y siete de septiembre, todos ellos por ser sábados y domingos y, por tanto, inhábiles; así como los días dieciséis a treinta y uno de julio por corresponder al periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles y de descanso.

"aviso" sobre los posibles descuentos y que este oficio está relacionado con los actos impugnados en la controversia, resulta necesario llevar a cabo un análisis en el estudio de fondo del asunto.

CUARTO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,[7] el Municipio de Jiutepec, perteneciente del Estado de Morelos es ente legitimado para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese Municipio comparece Carlos Benítez Uriostegui, en su carácter de síndico municipal, cargo que acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección de Ayuntamiento del Municipio actor, expedida por el Instituto Estatal Electoral de Morelos el cuatro de julio de dos mil doce.[8]

Al respecto, el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos[9] establece que los síndicos serán representantes jurídicos

---

[7] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

[8] A foja 8 del expediente.

[9] "**Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:
"I. Presentar al Cabildo iniciativas de reglamentos y normas municipales, así como propuestas de actualización o modificación de los reglamentos y normas que estén vigentes.
"**II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos**;
"III. Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal;
"IV. Practicar, a falta o por ausencia del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas inmediatamente al agente del Ministerio Público correspondiente, así como el o los detenidos relacionados con la misma; así mismo y cuando se trate de asuntos de violencia familiar solicitar la inmediata intervención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Municipal y de la policía preventiva municipal para que de manera preventiva realice un seguimiento del asunto para proteger a la víctima;
"V. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, formular y actualizar los inventarios de bienes muebles, inmuebles y valores que integren el patrimonio del Municipio, haciendo que se inscriban en un libro especial, con expresión de sus valores y todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos, dándolo a conocer al Ayuntamiento y al Congreso del Estado, con las modificaciones que sufran en su oportunidad;

de los Municipios de la entidad y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, y tendrán entre sus atribuciones, procurar, defender y promover los intereses municipales, presentar denuncias y querellas, representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

Consecuentemente, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,[10] procede reconocer la legitimación del síndico del Ayuntamiento de Jiutepec, Estado de Morelos, para promover la presente controversia constitucional.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** El Poder Ejecutivo Morelense cuenta con legitimación pasiva en la causa para comparecer a juicio, en términos

---

"VI. Asistir a las visitas de inspección que realice el órgano constitucional de fiscalización a la Tesorería e informen de los resultados al Ayuntamiento;
"VII. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto, presidiendo las mismas cuando no asista el presidente;
"VIII. Vigilar que los ingresos del Municipio y las multas que impongan las autoridades ingresen a la Tesorería y se emita el comprobante respectivo;
"IX. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales y solicitar su inscripción en el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos; y
"X. Admitir, substanciar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.
"XI. Verificar que las cuentas públicas del Municipio, se remitan oportunamente a la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado y que los integrantes del Cabildo, firmen todos los anexos de las mismas, como las nóminas que sean aprobadas en las sesiones del Ayuntamiento."

[10] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia**;
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
"IV. El procurador general de la República."
"**Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.**
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia y que deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

En representación del poder demandado comparece Octavio Ibarra Ávila, director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de catorce de febrero de dos mil trece, otorgado por el consejero jurídico del Poder Ejecutivo morelense.[11]

El artículo 16, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos,[12] prevé que el titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo le corresponde representar legalmente al Poder Ejecutivo Morelense en todo juicio en que sea parte, por lo que dicho funcionario cuenta con legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación del Poder Ejecutivo Local.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo demandado estima que el Municipio de Jiutepec carece de legitimación *ad causam* y que el propio poder demandado carece de legitimación pasiva, debido a que no ha realizado acto alguno que afecte la libre administración de la hacienda municipal, por lo que el Municipio actor carece de interés legítimo.

Debe desestimarse la causa de improcedencia referida, ya que el análisis para determinar si existen o no actos que afecten el ámbito de competencia del Municipio actor tiene una estrecha vinculación con el estudio de fondo. Sirve de apoyo la tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[13]

---

[11] A foja 141 del expediente.

[12] "**Artículo 16.** La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:
"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;
"II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte."

[13] "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este

No existiendo otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** El Municipio actor aduce que la retención de participaciones federales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce, transgrede los artículos 115, fracción IV, de la Constitución General y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, al vulnerar con motivo de dicho acto el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

Al respecto, el Poder Ejecutivo demandado, en esencia, manifiesta que realizó el descuento de cantidades correspondientes a las participaciones federales del Municipio actor con el fin de recuperar los montos que le fueron entregados como préstamos o anticipos durante el ejercicio de dos mil catorce para solventar las obligaciones financieras del Municipio de Jiutepec.

Ahora bien, a fin de analizar el planteamiento del Municipio actor, es menester retomar los precedentes resueltos por el Tribunal Pleno y esta Primera Sala en torno al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, así como por la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de hacienda municipal.[14]

De este modo, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General establece, un conjunto de previsiones que regulan las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, así como diversas garantías institucionales de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual es congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, consistente en el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucio-

---

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."
Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710. P./J. 92/99.

[14] Como precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco. Precedentes que han sido reiterados en diversos casos.

nal, de ahí que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.[15]

En concreto, en el tema que nos ocupa, este Alto Tribunal ha sostenido lo siguiente:

---

[15] Lo anterior, se advierte de la tesis 1a. CXI/2010: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios."
Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, 1a. CXI/2010.

- Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

- Que el principio de libre administración de la hacienda municipal se consagra con el fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos, satisfacer sus necesidades –en los términos que fijen las leyes– y para el cumplimiento de sus fines públicos, de modo que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo los Municipios los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

- Que las participaciones y aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, no obstante ello, el principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que la integran –participaciones federales– y no sobre la totalidad de los mismos –aportaciones federales–.[16]

---

[16] Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos."
Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 515, P./J. 5/2000.
"HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamen-

- Que las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque ello no significa que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.[17]

- Que el principio de ejercicio directo implica que todos los recursos que integran la hacienda pública municipal, incluyendo aquellos que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.[18]

---

tal lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria."
Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, P./J. 6/2000.

[17] Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales."
Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, P./J. 9/2000.

[18] El principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del presupuesto de egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, P./J. 12/2005.

- Que, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales,[19] el cual consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

- Que de acuerdo con el mandato previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la constitucional, las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados, por lo que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.[20]

Por su parte, en cuanto a la Ley de Coordinación Fiscal[21] que tiene como finalidad, entre otras cuestiones, coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, esta Primera Sala ha sostenido respecto de esta norma en relación con las participaciones federales,[22] de acuerdo a su artículo 6o.,[23] lo siguiente:

---

[19] Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

[20] Se ha sostenido que, no obstante que el artículo 115 constitucional sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, por lo que resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, de modo que, el Municipio tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

[21] "**Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

[22] Como precedentes se encuentran el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones y aportaciones federales, entre ellas, la controversia constitucional 105/2008 fallada por unanimidad de cinco votos en la sesión de diecinueve de octubre de dos mil once.

[23] "**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del fondo general de participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírselas. Las Legislaturas Locales estable-

- Que la Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

- Que la entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

- Que el retraso en la entrega de las participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

- Que en caso de incumplimiento por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

- Que las participaciones deberán cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

---

cerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.
"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.
"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

- Que las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. De igual forma, deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la referida secretaría.

- Que el incumplimiento a las obligaciones de información será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

De igual manera, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 9o.,[24] señala que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables y que no podrán afectarse a fines específicos, ni retenerse, salvo las correspondientes al fondo general de participaciones, al fondo de fomento municipal y a los recursos a que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I,[25]

[24] "**Artículo 9o.** Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al fondo general de participaciones, al fondo de fomento municipal y a los recursos a que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana."

[25] "**Artículo 4o.-A.** La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

"I. Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementada, en su caso, con la información del Servicio de Administración Tributaria y de la Comisión Reguladora de Energía, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"Los recursos que obtengan las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

respecto de las cuales podrán afectarse para el pago de obligaciones contraídas con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades y Municipios a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional y de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

En tal virtud, si bien la Ley de Coordinación Fiscal prevé la posibilidad para que, previa autorización de las Legislaturas Locales, puedan afectarse las participaciones correspondientes al fondo general de participaciones, al fondo de fomento municipal y los recursos a que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I, lo cierto es que dicha afectación aplica únicamente a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional y de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, por tanto, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal no es aplicable al presente caso.

Ahora bien, la Constitución del Estado de Morelos prevé que el Estado adoptará para su régimen interior, como base de su división territorial y de su organización política, jurídica, hacendaria y administrativa al Municipio Libre.[26]

Asimismo, el artículo 115 de la Constitución Estatal[27] dispone lo siguiente:

"Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas."

[26] "**Artículo 110.** De conformidad a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Morelos adopta como base de su división territorial y de su organización política, jurídica, hacendaria y administrativa al Municipio Libre."

[27] "**Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"…

"II. Percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezca el Gobierno del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas a la administración de esas contribuciones, en los términos que fije la normatividad aplicable.

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado.

"IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades para-

- Que los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor.

- Que percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezca el Gobierno del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

---

estatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
"Los Gobiernos Municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:
"a) Contratar obligaciones o empréstitos;
"b) Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública; y
"c) Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos.
"Los Ayuntamientos deberán informar detalladamente con relación a los empréstitos, contratos de colaboración público privada y la afectación de sus ingresos al rendir la cuenta pública.
"El Poder Legislativo del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas en los términos previstos en esta Constitución.
"Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Las modificaciones que se incorporen a dichos presupuestos de egresos, serán siempre antes del ejercicio de los recursos.
"Al aprobar los Ayuntamientos los presupuestos de egresos Municipales, deberán incluir y autorizar las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberán incluir y autorizar la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo de los Municipios los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paramunicipal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada. En caso de que, por cualquier circunstancia, se omita incluir y autorizar en el presupuesto las partidas necesarias y suficientes para cubrir, en su totalidad, el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público privada que, en términos de la legislación aplicables (sic), impliquen obligaciones que constituyan deuda pública, se entenderán por incluidas y autorizadas las partidas que hubieren sido autorizadas en el presupuesto anterior, ajustándose su monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas.
"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, en términos de la normatividad aplicable."

- Que recibirán las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso Local y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

- Que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

- Que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

- Que los Gobiernos Municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:

1. Contratar obligaciones o empréstitos.

2. Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública.

3. Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos. Los Ayuntamientos deberán informar detalladamente con relación a los empréstitos, contratos de colaboración público privada y la afectación de sus ingresos al rendir la cuenta pública.

- Que el Poder Legislativo del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas en los términos previstos en la Constitución Estatal.

- Que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores

públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución Estatal. Las modificaciones que se incorporen a dichos presupuestos de egresos, serán siempre antes del ejercicio de los recursos.

- Que al aprobar los Ayuntamientos los presupuestos de egresos municipales, deberán incluir y autorizar las remuneraciones de servidores públicos las cuales deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de la Constitución Estatal. De igual forma, deberán incluir y autorizar las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo de los Municipios, los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paramunicipal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada. En caso de que, por cualquier circunstancia, se omita incluir y autorizar en el presupuesto las partidas necesarias y suficientes para cubrir, en su totalidad, el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público privada que, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública, se entenderán por incluidas y autorizadas las partidas que hubieren sido autorizadas en el presupuesto anterior, ajustándose su monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas.

- Que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, en términos de la normatividad aplicable.

Asimismo, en términos similares a lo regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, los artículos 6, fracciones I y II, y 9 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos prevén lo siguiente:[28]

---

[28] Este artículo fue reformado el veinticinco de noviembre de dos mil quince, cuyo texto vigente es el siguiente:
"**Artículo 6o.** A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:
"**I. Del fondo general de participaciones, el 22% del total**;
"**II. Del fondo de fomento municipal, el 100%**;
"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;
"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;
"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;
"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

- Que a los Municipios del Estado de Morelos les corresponde percibir ingresos por concepto de participaciones federales que el Estado reciba del Gobierno Federal, desglosándose el porcentaje correspondiente a cada fondo en las fracciones I y II del artículo 6.

- Que las participaciones son inembargables y no pueden estar sujetas a retención o afectación a algún fin específico, salvo para el pago de las obligaciones a las que se refiere el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.

- Que existe la posibilidad de compensación entre las participaciones de los Municipios y las obligaciones que éste haya contraído con el Gobierno Local o con la Federación, por concepto de créditos (de cualquier naturaleza), siempre y cuando exista acuerdo entre las partes interesadas y se acaten las disposiciones legales respectivas.

Ahora bien, los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en esencia, se refieren a la violación del artículo 115 de la Constitución General con motivo de la retención de participaciones federales –correspondientes al mes de julio de dos mil catorce– hecha por el Poder Ejecutivo Estatal, por lo

---

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.
"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;
"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.
"El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la Seguridad Pública Municipal y laudos."
"Artículo 9. **Las participaciones que corresponden a los Municipios del Estado son inembargables y no estarán sujetas a retención, ni podrán afectarse a fines específicos, salvo para el pago de obligaciones contraídas en los términos de lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación**.
"La afectación de participaciones como garantía o fuente de pago de obligaciones contraídas por los Municipios, deberá ser previamente autorizada por el Cabildo y por el Congreso del Estado en términos de lo previsto por la Constitución del Estado y por las Leyes de Deuda Pública y de Contratos de Colaboración Público Privada Estatales.
"La compensación entre el derecho del Municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con el Gobierno del Estado o con la Federación por créditos de cualquier naturaleza, sólo podrá llevarse a cabo siempre y cuando exista el acuerdo entre las partes interesadas y operará en los términos de la legislación aplicable."

que a fin de determinar si ello resulta contrario o no, a los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales, resulta necesario precisar los antecedentes y las constancias de autos que obran en el expediente.

1. Consta en autos que entre diciembre de dos mil doce y julio de dos mil trece, la presidenta del Municipio de Jiutepec solicitó, en diversas ocasiones, al Poder Ejecutivo Estatal el adelanto de participaciones federales correspondientes al año de dos mil trece, a fin de cumplir con determinados pasivos de la hacienda municipal, lo cual consta de las documentales siguientes:

a) Oficio sin número de fecha de veinte de diciembre de dos mil doce, dirigido al subsecretario de Gobierno del Estado de Morelos, signado por Antolín Escobar Cervantes, en el que solicita por instrucciones de la presidenta del Municipio actor el adelanto de las participaciones para el año dos mil trece, a fin de dar cumplimiento con los compromisos pactados con los sindicatos de trabajadores de dicho Municipio, por la cantidad de $17'319,344.00 (diecisiete millones trescientos diecinueve mil trescientos cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.). Asimismo, se menciona que el Municipio actor expidió a la Tesorería de Gobierno del Estado un recibo por la cantidad de $25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.), por lo que el citado deposito sería a cuenta de participaciones federales de dos mil trece.[29]

b) Oficio sin número de fecha de veintiocho de diciembre de dos mil doce, dirigido al subsecretario de Gobierno del Estado de Morelos, signado por Antolín Escobar Cervantes, en el que solicita por instrucciones de la presidenta del Municipio actor la cantidad faltante que ampara el recibo por la cantidad de $25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.), el cual fue entregado a la Tesorería del Gobierno del Estado por concepto de adelantos de participaciones de dos mil trece.[30]

c) Oficio TMJ/240/2013 de fecha de veintitrés de mayo de dos mil trece, dirigido a la Secretaria de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, signado por la presidenta del Municipio actor en el que solicita el adelanto de las participaciones para dar cumplimiento al pago de laudos por asuntos de carácter laboral, por la cantidad de $750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).[31]

---

[29] A foja 260 del expediente principal.
[30] A foja 261 del expediente principal.
[31] A fojas 262 y 263 del expediente principal.

d) Oficio TMJ/002/2013 de fecha de veintinueve de mayo de dos mil trece, dirigido a la Secretaria de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, signado por la presidenta del Municipio actor en el que solicita el adelanto de participaciones para dar cumplimiento al pago de laudos por asuntos de carácter laboral, por la cantidad de $2'952,890.03 (dos millones novecientos cincuenta y dos mil ochocientos noventa pesos 03/100 M.N.).[32]

e) Oficio TMJ/003/2013 de fecha de cuatro de junio de dos mil trece, dirigido a la secretaria de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, signado por la presidenta del Municipio actor en el que solicita el adelanto de participaciones para dar cumplimiento al pago de laudos por asuntos de carácter laboral, por la cantidad de $1'135,000.00 (un millón ciento treinta y cinco mil pesos 00/100 M.N.).[33]

f) Oficio SSI/DGPI/0706/2013-05 de fecha de treinta y uno de mayo de dos mil trece, dirigido al subsecretario de presupuesto del Gobierno del Estado de Morelos, signado por la Subsecretaria de Ingresos del Gobierno de dicha entidad, en el que anexa las líneas de captura generadas por los Municipios del Estado de Morelos, relacionadas con el programa "Ponte al corriente" del Servicio de Administración Tributaria y de la Comisión Nacional del Agua, en el que señala las fechas límite de pago. En el anexo se advierte que el Municipio de Jiutepec adeuda un monto por la cantidad de $28'825,665.00 (veintiocho millones ochocientos veinticinco mil seiscientos sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.), la condonación de la cantidad de $8'039,755.00 (ocho millones treinta y nueve mil setecientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.) y la cantidad a pagar de $20'785,910.00 (veinte millones setecientos ochenta y cinco mil novecientos diez pesos 00/100 M.N.).[34]

g) Oficio TMJ/005/2013 de fecha de catorce de junio de dos mil trece, dirigido a la secretaria de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, signado por la presidenta del Municipio actor en el que solicita el adelanto de participaciones para dar cumplimiento a la sentencia del juicio de amparo 347/1013-VII a fin de realizar la devolución del pago por el derecho de alumbrado público hecho por la empresa Baxter S.A. de C.V., por la por la cantidad de $835,801.28 (ochocientos treinta y cinco mil ochocientos un pesos 28/100 M.N.).[35]

---

[32] A fojas 264 y 265 del expediente principal.
[33] A fojas 266 y 267 del expediente principal.
[34] A fojas 269 y 270 del expediente principal.
[35] A fojas 271 y 272 del expediente principal.

h) Oficio TMJ/004/2013 de fecha de once de julio de dos mil trece, dirigido a la secretaria de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, signado por la presidenta del Municipio actor en el que solicita el adelanto de las participaciones para dar cumplimiento al pago de laudos por asuntos de carácter laboral, por la cantidad de $5'551,308.30 (cinco millones quinientos cincuenta y un mil trecientos ocho pesos 30/100 M.N.).[36]

2. Derivado de las peticiones anteriores, el Municipio actor expidió los recibos de pago de los anticipos de participaciones, que en su totalidad suman la cantidad de $57'010,909.61 (cincuenta y siete millones diez mil novecientos nueve pesos 61/100 M.N.), dichos recibos de pago son los siguientes:

a) El recibo de pago DD111969, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día cuatro de diciembre de dos mil doce, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.).[37]

b) El recibo de pago DD170152, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día veintitrés de mayo de dos mil trece, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).[38]

c) El recibo de pago DD170163, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día treinta de mayo de dos mil trece, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $2'952,890.03 (dos millones novecientos cincuenta y dos mil ochocientos noventa pesos 03/100 M.N.).[39]

d) El recibo de pago DD170164, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día treinta y uno de mayo de dos mil trece, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $2'744,032.00 (dos millones setecientos cuarenta y cuatro mil treinta y dos pesos 00/100 M.N.).[40]

e) El recibo de pago DD170165, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día treinta y uno de mayo de dos mil trece, a favor del Gobierno del

[36] A fojas 274 y 275 del expediente principal.
[37] A foja 211 del expediente.
[38] A foja 212 del expediente.
[39] A foja 213 del expediente.
[40] A foja 214 del expediente.

Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $7'554,805.00 (siete millones quinientos cincuenta y cuatro mil ochocientos cinco pesos 00/100 M.N.).[41]

f) El recibo de pago DD170166, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día treinta y uno de mayo de dos mil trece, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $5'833,309.00 (cinco millones ochocientos treinta y tres mil trescientos nueve pesos 00/100 M.N.).[42]

g) El recibo de pago DD170171, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día treinta y uno de mayo de dos mil trece, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $4'653,764.00 (cuatro millones seiscientos cincuenta y tres mil setecientos sesenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).[43]

h) El recibo de pago DD170173, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día cinco de junio de dos mil trece, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $1'135,000.00 (un millón ciento treinta y cinco mil pesos 00/100 M.N.).[44]

i) El recibo de pago DD170182, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día veintiuno de junio de dos mil trece, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $835,801.28 (ochocientos treinta y cinco mil ochocientos un pesos 28/100 M.N.).[45]

j) El recibo de pago DD170200, emitido por la Tesorería Municipal de Jiutepec el día diecisiete de julio de dos mil trece, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, por concepto de anticipo de participaciones por un monto de $5'551,308.30 (cinco millones quinientos cincuenta y un mil trescientos ocho pesos 30/100 M.N.).[46]

3. El veintinueve de abril de dos mil trece, se celebró la cuarta sesión ordinaria de la Junta de Gobierno del Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento

[41] A foja 215 del expediente.
[42] A foja 216 del expediente.
[43] A foja 217 del expediente.
[44] A foja 218 del expediente.
[45] A foja 219 del expediente.
[46] A foja 220 del expediente.

Municipal del Estado de Morelos, en la que se signó un acuerdo hacendario entre el Gobierno del Estado y diversos Municipios, entre ellos el Municipio de Jiutepec,[47] acordándose diez puntos con el fin de sanear las finanzas públicas municipales.[48]

4. Es con motivo de lo anterior que, la Secretaría de Hacienda del Ejecutivo del Estado de Morelos informó al Municipio actor sobre el débito contraído relativo a los anticipos de las participaciones y su esquema de pago, a través del oficio número SH/1523-A/2013 de fecha de veinticinco de octubre de dos mil trece, por el que la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, le informó al Municipio actor que a partir de dicho mes se le descontarían mensualmente de sus participaciones el equivalente al 10% del adeudo que ahí menciona hasta su total liquidación. Se indica que dichos descuentos se aplicarían de manera mensual por un monto de $5'641,091.00 (cinco millones seiscientos cuarenta y un mil noventa y un pesos 00/100 M.N.), a partir del treinta de octubre del citado año, ello con motivo de los préstamos y anticipos efectuados por el Poder Ejecutivo Local a cuenta de las participaciones municipales, adeudo que asciende a $57'010,909.61 (cincuenta y siete millones diez mil novecientos nueve pesos 61/100 M.N.), ya que dichos recursos forman parte del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal dos mil trece. Además, del oficio se advierte un descuento en las participaciones municipales por la cantidad de $600,000.00 (seiscientos

[47] De la foja 167 a 193 obran copias certificadas del acta de la cuarta sesión ordinaria de la Junta de Gobierno del Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, celebrada el día veintinueve de abril de dos mil trece, en la cual se celebró el acuerdo hacendario. Y de foja 196 a 202 del expediente principal obra copia certificada del acuerdo hacendario.

[48] Las medidas para sanear las finanzas públicas consisten en: 1) fortalecer la capacidad recaudatoria de los Municipios mediante el uso de un catastro actualizado cuyo *software* será proporcionado por el Estado, 2) incrementar la recaudación mediante la participación municipal para constatar que los propietarios de vehículos cumplan con las obligaciones de reemplacar, verificarlos, pagar multas y recargos, 3) la obligación de aplicar la armonización contable de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 4) el apoyo a los Municipios para el acceso a financiamientos bancarios, 5) la presentación al Congreso Local de una iniciativa de decreto para proponer la reestructuración de pasivos a largo plazo, 6) concertar con Conagua, CFE y el SAT un esquema de quitas y restructuración de deudas, 7) implementación de los Municipios de programas de austeridad y racionalización del gasto corriente, 8) la reducción del gasto por concepto de laudos laborales, 9) el compromiso de los Municipios de participar en un espacio de discusión a fin de generar iniciativas para reformar la ley orgánica municipal y los ordenamientos que lo requieran a fin de evitar futuras crisis financieras, racionalizar el gasto presupuestal y transparentar su uso, 10) el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal y el Gobierno del Estado deben articular con los Gobiernos Municipales un equipo de trabajo con el fin de aprovechar y presentar en tiempo y forma los proyectos de desarrollo.

mil pesos 00/100 M.N.). Cabe señalar que este oficio fue recibido por el Municipio actor el treinta de octubre de dos mil trece.[49]

Ahora bien, el Municipio actor manifiesta que en el mes de julio de dos mil catorce, le correspondía recibir por concepto de participaciones federales la cantidad de $3'799,089.28 (tres millones setecientos noventa y nueve mil ochenta y nueve pesos 28/100 M.N.), por lo que el día quince de dicho mes tramitó el pago de sus aportaciones haciendo entrega al Gobierno del Estado de Morelos del recibo oficial correspondiente por dicha cantidad, no obstante, el Poder Ejecutivo Estatal sólo le hizo entrega de la cantidad de $646,715.28 (seiscientos cuarenta y seis mil setecientos quince pesos 28/100 M.N.), por lo que retuvo indebidamente la cantidad de $3'149,374.00 (tres millones ciento cuarenta y nueve mil trescientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

Esta Primera Sala advierte del análisis de las constancias presentadas por el Municipio actor, en particular, el recibo con número 295 de fecha diez de julio de dos mil catorce, con la serie del certificado 00001000000203220546, a favor del Gobierno del Estado relativo al mes de julio de dos mil catorce, que efectivamente le correspondía recibir por dicho concepto la cantidad de $3'799,089.28 (tres millones setecientos noventa y nueve mil ochenta y nueve pesos 28/100 M.N.).[50] No obstante ello, de la constancia relativa a la consulta de movimientos de cuenta de cheques 65504251436 del Municipio de Jiutepec, se observa que el día quince de julio de dos mil catorce, el Gobierno del Estado de Morelos realizó la transferencia electrónica (SPEI) por la cantidad de $646,715.28 (seiscientos cuarenta y seis mil setecientos quince pesos 28/100 M.N.),[51] por lo que retuvo la cantidad de $3'152,374.00 (tres millones ciento cincuenta y dos mil trescientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), siendo este el acto impugnado.

Cabe señalar que el Municipio de Jiutepec en su demanda manifiesta que la cantidad retenida consiste en $3'149,374.00 (tres millones ciento cuarenta y nueve mil trescientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.); sin embargo, esta Sala advierte de las constancias que obran en autos, en particular, que de la cantidad consignada en el recibo número 295 consistente en $3'799,089.28

[49] En las fojas 235 y 366 obran diversas copias certificadas del mencionado oficio, del que se advierte un sello de recibido del Municipio actor, con fecha de treinta de octubre de dos mil trece.
[50] A fojas 93 y 374 del expediente principal.
[51] A foja 94, consta copia certificada de la consulta de movimientos de cuenta de cheques 65504251436 del Municipio de Jiutepec. Asimismo, en las páginas 373 y 375 del expediente, obran copias certificadas de la póliza EP-2509, correspondiente al pago del anticipo de participaciones del mes de julio de dos mil catorce a favor del Municipio de Jiutepec.

(tres millones setecientos noventa y nueve mil ochenta y nueve pesos 28/100 M.N.) y de las propias documentales exhibidas por el poder demandado relativas a los comprobantes de los pagos electrónicos realizados por la Tesorería General del Gobierno del Estado, que se efectuó la transferencia electrónica por el monto de $646,715.28 (seiscientos cuarenta y seis mil setecientos quince pesos 28/100 M.N.) a favor del Municipio actor,[52] por lo que de la compensación de dichas cifras resulta que la cantidad efectivamente retenida consiste en $3,152,374.00 (tres millones ciento cincuenta y nueve mil trescientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).

No obstante a lo anterior, esta Primera Sala considera que no le asiste la razón al Municipio actor, puesto que el acto impugnado, consistente en la retención de participaciones, que le correspondían para el mes de julio de dos mil catorce, **tiene como sustento el oficio número SH/1523-A/2013, el cual fue conocido por el propio Municipio actor desde el treinta de octubre de dos mil trece, lo cual se advierte del sello oficial que consta en el mismo y, por tanto, al no haberlo impugnado en el momento oportuno, es claro que reconoció y aceptó la existencia del adeudo ahí establecido**.

En el referido oficio, la Secretaria de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos le informó al Municipio actor que los descuentos se aplicarían mensualmente por un monto de $5'641,091.00 (cinco millones seiscientos cuarenta y un mil noventa y un pesos 00/100 M.N.), a partir del treinta de octubre de dos mil trece, con motivo de los préstamos y anticipos efectuados a cuenta de las participaciones municipales, deuda que ascendía a un monto de $57'010,909.61 (cincuenta y siete millones diez mil novecientos nueve pesos 61/100 M.N.).

De este modo, la actuación del Gobierno del Estado de Morelos no resulta transgresora de la Hacienda Pública del Municipio de Jiutepec y, consecuentemente, violatorio del artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

Consecuentemente, esta Primera Sala reconoce la validez del descuento de participaciones federales para el mes de julio de dos mil catorce correspondientes al Municipio de Jiutepec, efectuado por el Gobierno del Estado de Morelos.

Por último, cabe señalar que mediante escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil dieciséis en la Oficialía de Certificación Judicial y Correspon-

[52] Las documentales consisten en el comprobante de pagos electrónicos número 0104702 (foja 373) y de la consulta de movimientos de cuenta 481/8050351 Banamex, ambos de la Tesorería General del Estado de Morelos (foja 375).

dencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, exhibió un convenio suscrito el seis de enero del presente año, por el cual el Municipio de Jiutepec reconoce el adeudo pendiente de pago, así como se fijan las fechas y montos para su liquidación, lo cual modifica el esquema de pago establecido previamente en el oficio número SH/1523-A/2013, de fecha de veinticinco de octubre de dos mil trece. Sin embargo, esta Sala considera que dicho convenio no impacta el sentido del fallo, debido a que el descuento de participaciones impugnado en la presente controversia constitucional, tuvo como sustento el oficio número SH/1523-A/2013, por ende, el convenio citado no puede ser objeto de pronunciamiento en la presente vía.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia respecto de los actos impugnados consistentes en las órdenes o instrucciones emitidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos a la Secretaría de Hacienda Estatal, a fin de retener las participaciones federales que le corresponden legalmente al Municipio de Jiutepec, en términos del considerando tercero de este fallo.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los actos impugnados al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, consistentes en la retención de las participaciones que le correspondía recibir al Municipio de Jiutepec, relativas al mes de julio de dos mil catorce.

Notifíquese; haciendo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho a formular voto particular, y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 73/2014.

I. Antecedentes.

En sesión pública de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de tres votos, la controversia constitucional 73/2014, en el sentido de sobreseer por una parte en la controversia y, por otra, reconocer la validez de las retenciones a las participaciones federales del mes de julio de dos mil catorce correspondientes al Municipio de Jiutepec, Morelos, realizadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por conducto de la Secretaría de Hacienda Estatal.[1]

En la citada controversia constitucional el Municipio de Jiutepec del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de la citada entidad y demandó la invalidez de:

"a) Las órdenes o instrucciones que ha emitido el Poder Ejecutivo de retener las participaciones federales que le corresponden legalmente al Municipio actor.

"b) La retención de las participaciones federales correspondientes del mes de julio de dos mil catorce y los intereses que correspondan."

II. Sentencia de la mayoría.

En la sentencia de mayoría, la Primera Sala resolvió, esencialmente que:

a) Era extemporánea la impugnación de "las órdenes o instrucciones de retener participaciones federales" ya que el Municipio actor tuvo conocimiento de las mismas a través del oficio SH/1523-A/2013, que le fue entregado el treinta de octubre de dos mil trece, siendo que la demanda se presentó hasta el veinticuatro de julio de dos mil catorce.

b) Sólo resultaba oportuna la demanda respecto de la impugnación de la retención o descuento de las participaciones federales del mes de julio de dos mil catorce.

c) La retención de las participaciones federales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce era válida ya que tenía sustento en el oficio número SH/1523-A/2013, el cual había sido conocido por el propio Municipio desde el treinta de octubre de dos

[1] Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y el que suscribe este voto, votamos en contra. En el resolutivo segundo de la sentencia dictada se advierte que en esta controversia también se sobreseyó en cuanto a ciertas órdenes o instrucciones emitidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos a la Secretaría de Hacienda Estatal a fin de retener las participaciones federales que le correspondían al Municipio de Jiutepec. Cabe señalar que este asunto tenía como precedente directamente aplicable la controversia constitucional 78/2014, promovida por el Municipio de Tlalquiltenango, Estado de Morelos, y resuelta por mayoría de 3 votos de los Ministros Cossío Díaz, Sánchez Cordero y Gutiérrez Ortiz Mena, en sesión de 18 de marzo de dos mil quince de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

mil trece y, por tanto, al no haberlo impugnado en el momento oportuno, el Municipio reconoció y aceptó la existencia del adeudo ahí previsto.

Así, por mayoría de tres votos, de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo y Piña Hernández, se resolvió que la actuación del Gobierno del Estado de Morelos no transgredía la hacienda pública municipal y, por tanto, no resultaba violatoria del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta conclusión tuvo sustento, según se advierte de la sentencia, en la narrativa de diversos antecedentes del caso, entre los cuales, se precisó que:

a) Estaba acreditado que el Municipio de Jiutepec del Estado de Morelos, había solicitado al Poder Ejecutivo del Estado un "adelanto de participaciones federales correspondientes al año de dos mil trece, a fin de cumplir con determinados pasivos de la hacienda municipal" (lo que se acreditaba con los diversos oficios indicados).[2]

b) La existencia de diversos recibos de pago de los anticipos de participaciones otorgados.[3]

c) La existencia del acuerdo hacendario entre el Gobierno del Estado de Morelos y diversos Municipios del Estado, entre ellos el Municipio de Jiutepec, celebrado el veintinueve de abril de dos mil trece, con la finalidad de "sanear las finanzas públicas municipales."[4]

Y derivado de esta narrativa de antecedentes en la sentencia se concluyó que:

a) Con motivo de dichos hechos, la Secretaría de Hacienda del Ejecutivo del Estado de Morelos había informado al Municipio actor sobre el débito contraído relativo a los anticipos de las participaciones y su esquema de pago, a través del oficio número SH/1523-A/2013 de veinticinco de octubre de dos mil trece, por el que la citada Secretaría Estatal le había informado al Municipio que a partir de dicho mes le descontaría mensualmente de sus participaciones el equivalente al 10% del adeudo total hasta su liquidación. En dicho oficio se indicó que los descuentos se aplicarían mensualmente por un monto de $5'641,091.00 (cinco millones seiscientos cuarenta y un mil noventa y un pesos 00/100 M.N.), a partir del treinta de octubre del citado año, ya que dichos recursos formaban parte del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal dos mil trece.

b) Del análisis de las constancias de autos, si bien al Municipio actor le correspondía recibir en el mes de julio de dos mil catorce por concepto de participaciones federales la cantidad de $3'799,089.28 (tres millones setecientos noventa y nueve mil ochenta y nueve pesos 28/100 M.N.), únicamente había recibido por parte del Gobierno del Estado de Morelos la cantidad de $646,715.28 (seiscientos cuarenta y seis mil sete-

[2] Páginas 37 a 40 de la sentencia.
[3] Páginas 40 a 43 de la sentencia.
[4] Página 43 de la sentencia.

cientos quince pesos 28/100 M.N.), de lo que se advertía que efectivamente había retenido la cantidad de $3'152,374.00 (tres millones ciento cincuenta y dos mil trescientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), sin embargo esta retención tenía sustento en el oficio SH/1523-A/2013, que había sido conocido por el Municipio actor desde el treinta de octubre de dos mil trece, y al no haberlo impugnado de manera oportuna, ello implicaba que había reconocido y aceptado la existencia del adeudo ahí establecido. Por lo que la actuación del Gobierno del Estado de Morelos no resultaba transgresora de la Hacienda pública municipal y lo procedente era reconocer la validez del descuento de participaciones federales para el mes de julio de dos mil catorce.

III. Razones del voto particular.

No comparto el sentido de la resolución ni las razones que la sustentan.

En principio debo señalar que para la resolución de este caso, había un precedente directamente aplicable, la controversia constitucional 78/2014 resuelta por mayoría de tres votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala (Cossío Díaz, Sánchez Cordero y Gutiérrez Ortiz Mena), en sesión pública de dieciocho de marzo de dos mil quince. En este precedente el Municipio de Tlalquiltenango del Estado de Morelos, demandó la retención de las participaciones federales municipales que le correspondía recibir para los meses de julio y agosto de dos mil catorce, bajo el argumento de que con ello se le había transgredido su patrimonio municipal, además de que no se había fundamentado ni motivado dicha privación a su patrimonio municipal.

En el citado precedente, la Primera Sala determinó declarar fundada la controversia en virtud de que el Gobierno del Estado de Morelos, no había realizado de manera completa las transferencias de recursos que por concepto de participaciones federales le correspondía recibir al Municipio actor, por lo que la retención impugnada resultaba transgresora de la hacienda municipal y violatoria del artículo 115 constitucional. Asimismo, se resolvió que la retención impugnada también resultaba violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que no había estado fundada ni motivada y de ningún modo era posible jurídicamente aceptar, como lo indicaba el Gobierno del Estado de Morelos "la existencia de un acuerdo verbal entre él y el Municipio actor, para proceder a realizar descuentos en las participaciones", pues al tratarse de actos de autoridad, necesariamente debían estar fundados y motivados. En este sentido se precisó que lo anterior era independiente a la existencia del oficio SH/1536-A/2013 de fecha veinticinco de octubre de dos mil trece y recibido por el Municipio actor el treinta siguiente, por el cual se le había dado a conocer que a partir del día treinta de dicho mes se le descontaría mensualmente de sus participaciones federales el equivalente al 10% del adeudo contraído por préstamos o anticipos con el Poder Ejecutivo del Estado, ya que además de que dicho oficio no fue el acto impugnado por el Municipio actor en la controversia constitucional, el mismo había sido emitido de manera unilateral por el Poder Ejecutivo del Estado. Cabe señalar que en este precedente la Sala no consideró que dicho oficio contenía un "aviso" sobre los posibles descuentos, ya que además de que no se había ejecutado desde la fecha que se había indicado por el Gobierno Estatal, el monto de la retención para los meses de julio y agosto de dos mil catorce, no coincidía con el monto mensual a retener aludido en el oficio citado.

Así, en dicho precedente, la Primera Sala declaró la invalidez de dichas retenciones y ordenó al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos entregar, en un plazo de quince días hábiles contados a partir de que le fuera notificada la sentencia, las cantidades retenidas, incluyendo el pago de intereses que se hubieran generado con motivo de las mismas. Sin embargo, la Sala indicó, que era cierta la existencia de un adeudo pendiente de pago por parte del Municipio actor para con el Gobierno del Estado de Morelos, por lo que debía llevarse a cabo la regularización de la situación del cobro de la deuda y para ello se determinó que el Poder Ejecutivo del Estado y el Municipio actor, deberían acordar la forma, tiempo y montos de pago a través de la firma de un convenio, a fin de que ésta se liquidara.

De este modo, considero que este precedente era total y absolutamente aplicable al caso de la controversia constitucional 73/2014, ya que la situación y problemática era la misma, el Gobierno del Estado de Morelos no podía cobrar la deuda que efectivamente existe a su favor del modo que lo hizo, reteniendo las participaciones federales sin justificación alguna. El oficio que se aduce como justificación de la retención, en mi opinión no lo podía ser, ya que había sido suscrito en octubre de dos mil trece, indicando retenciones mensuales a partir de dicho mes y por un monto del 10% de la deuda total, sin embargo, dicho oficio jamás se ejecutó por parte del Gobierno del Estado, sino hasta la retención de participaciones para el mes de julio de dos mil catorce, esto es, nueve meses después, además de que el monto que se retuvo no correspondía con el monto de 10% a retener anunciado en el citado oficio.

Es cierto que existía un adeudo por parte del Municipio actor, el cual debía ser liquidado pero ello debía hacerse de manera legal, fundada y motivada, y no mediante una retención pretendidamente justificada en un oficio emitido nueve meses atrás y que nunca fue ejecutado en sus términos. De ahí que justamente en el precedente se señala que la retención resultaba violatoria de la hacienda municipal, sin embargo, se hacía evidente la existencia del adeudo por parte del Municipio y se daban directrices para regularizar la situación y solventar la deuda del Municipio.

Por tanto, considero que el precedente era completamente aplicable a este caso, por lo que debió declararse la invalidez de la retención impugnada y ordenar la regularidad de la situación para el pago del adeudo.[5] Si bien en este caso no se reiteró lo resuelto en el precedente citado, ello se debió a la nueva integración de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que quien se inclinó por lo que era un criterio minoritario en el momento de la resolución del precedente fue la Ministra Norma Piña Hernández, lo que generó la modificación del criterio.

Este voto se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

[5] Es cierto que en la parte final de la sentencia se precisa que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos exhibió un convenio suscrito el 6 de enero de dos mil dieciséis, por el cual el Municipio de Jiutepec reconoce el adeudo pendiente de pago y se fijan las fechas y montos para su liquidación, lo cual modifica el esquema de pago establecido previamente en el multicitado oficio SH/1523-A/2013, sin embargo en la sentencia de mayoría se indicó que la existencia de este convenio no impactaba en el sentido del fallo. Coincido con esto, la existencia de este convenio no modificaba el sentido del fallo; sin embargo reitero, mi opinión en el sentido de que la retención fue irregular y debió declararse inválida por las razones explicitadas en el voto.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. UN MUNICIPIO CUENTA CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR UN OFICIO EN EL QUE SE COMUNICA AL GOBIERNO DEL ESTADO RESPECTIVO EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES GARANTIZADAS, MEDIANTE CONVENIO, CON PARTICIPACIONES FEDERALES (OFICIO 310703679200/O.C./1597/2013 DEL DELEGADO REGIONAL DE VERACRUZ NORTE DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL).

II. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA COMPENSACIÓN DE ADEUDOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL RESULTA APLICABLE SI UN AYUNTAMIENTO NO CUBRE DIRECTAMENTE LAS CUOTAS DERIVADAS DE OBLIGACIONES CONTRAÍDAS MEDIANTE UN ACUERDO SUSCRITO EN TÉRMINOS DE DICHO NUMERAL, SIN QUE DEBA SEGUIRSE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN REFERIDO EN EL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (OFICIO 310703679200/O.C./1597/2013 DEL DELEGADO REGIONAL DE VERACRUZ NORTE DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 108/2013. MUNICIPIO DE TUXPAN, ESTADO DE VERACRUZ. 9 DE MARZO DE 2016. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de noviembre de dos mil trece, Francisco Arango Graña, síndico único del Municipio de Tuxpan, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en contra de las autoridades y actos que a continuación se indican:

1) Autoridades demandadas:

a. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b. Tesorería de la Federación.

2) Actos cuya invalidez se demanda:

a. La actual e inminente orden que puede emitir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección de Enlace y Administración de Participaciones y Convenios, por vía de la Dirección General de Participaciones y Aportaciones Federales, materializado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y signado por su director general adjunto (sic), que de manera infundada y sin derecho alguno, solicite se cubra el importe de supuestos adeudos del Municipio de Tuxpan con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

b. Los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, que puedan derivarse de dicha orden.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se narran, en síntesis, los siguientes:

El treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Municipio de Tuxpan, firmaron un convenio con la finalidad de que se prestaran los servicios de seguridad social a los trabajadores del Municipio. En la cláusula decimocuarta, se señala que en el caso de que el Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz, no cubra directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social las cuotas correspondientes, el Gobierno del Estado de Veracruz, como obligado solidario, acepta realizar dicho pago con cargo a las participaciones federales que le correspondan; mientras que el Municipio acepta que se realicen los descuentos a las participaciones federales que le corresponden por dichas omisiones.

El Instituto Mexicano del Seguro Social ha fincado diversos créditos al Municipio por supuestos incumplimientos a las obligaciones de seguridad social, sin que éstos tengan los fundamentos y la motivación suficiente, por lo que fueron impugnados en las vías administrativas y judiciales procedentes.

Derivado de ello, el Instituto Mexicano del Seguro Social revocó el procedimiento administrativo de ejecución por dichos créditos, haciendo imposible la ejecución de los mismos, dada su naturaleza de crédito fiscal.

Ante la probable situación de que existan juicios desfavorables a los intereses del Municipio y a pesar de estar legalmente revocado el procedimiento administrativo de ejecución de los créditos fiscales, se tiene el temor fundado

de que exista orden de retención de participaciones federales por parte del director general adjunto de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Dirección General de Participaciones y Aportaciones Federales de la Dirección de Enlace y Administración de Participaciones y Aportaciones Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la orden del titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social, respecto a supuestos adeudos del Municipio de Tuxpan, por concepto de cuotas obrero patronales al instituto.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente estima que la orden para el efecto de retener las participaciones federales del Municipio de Tuxpan vulnera su libre administración hacendaria, ya que se omitieron los requisitos previos y no se siguieron los procedimientos legales necesarios para la afectación de las participaciones federales.

Esto es así, pues de la cláusula decimoquinta del Convenio de Regularización de la Afiliación de los Trabajadores del Ayuntamiento de Tuxpan con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se advierte que, si bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede retener y enterar al instituto, en vía de compensación, las participaciones correspondientes al Ayuntamiento o, en su caso, al Gobierno del Estado, ello debe apegarse a la legislación aplicable, a saber, de conformidad con los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de la Ley del Seguro Social y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ahora bien, el artículo 24 del Código Fiscal de la Federación señala la posibilidad de que los adeudos entre entidades sean compensados; los artículos 233 y 287 de la Ley del Seguro Social prevén que los adeudos de cuotas obrero patronales y/o capitales constitutivos se carguen a las participaciones federales a que tiene derecho el Municipio con apego a las disposiciones legales aplicables, y que tendrán naturaleza de crédito fiscal; mientras que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prevé el procedimiento y los requisitos a seguir para la afectación de participaciones al Municipio.

Conforme al referido precepto, los Municipios pueden afectar sus participaciones cumpliendo las siguientes condiciones: a) que se cuente con la autorización previa de la Legislatura Local; b) que las obligaciones sean inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios; c) que se cuente con la garantía solidaria del Estado; d) que se tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos; y, e) que se publique periódicamente la información de los registros de las deudas del Municipio.

Adicionalmente, conforme al Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, las afectaciones a las participaciones de un Estado o

Municipio deben cumplir los siguientes requisitos: a) que sean obligaciones directas o contingentes, contraídas en apego a las leyes aplicables; b) que se indique qué tipo de obligación es la contraída; c) que haya sido aprobada previamente por la Legislatura la facultad de contraer y registrar obligaciones; d) que se acredite la publicación, local o nacional, de la información fiscal y financiera del solicitante; e) que se agregue en el registro mencionado un ejemplar original del instrumento jurídico en el que conste la obligación directa o contingente; y, f) que se agregue copia certificada de que la obligación se encuentra inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado.

Así, la parte actora considera que la autoridad demandada no acató el convenio celebrado entre el Municipio de Tuxpan y el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que no se observaron los lineamientos dispuestos por la Ley de Coordinación Fiscal y por el reglamento del artículo 9o. de dicho ordenamiento.

Por otro lado, si bien en el convenio mencionado se aceptó que se realice el cobro vía compensación de las obligaciones de seguridad social de las participaciones federales, ello no excluye que la afectación de dichas participaciones deba hacerse con apego a las disposiciones aplicables y, en tal sentido, previo a la solicitud de pago de los adeudos y a la afectación de las participaciones federales, la autoridad debió seguir el Procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de los créditos fiscales, previsto en el Código Fiscal de la Federación, en razón de que en el convenio aludido se señala como fundamento el artículo 287 de la Ley del Seguro Social, donde se indica que los adeudos de las obligaciones de seguridad social tendrán la naturaleza de créditos fiscales y, por tanto, el procedimiento para su cobro debe ser el que determinen las leyes fiscales.

Asimismo, considera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no revisó la existencia de los créditos fiscales, el estado procesal en que se encuentran o la firmeza del procedimiento administrativo de ejecución, en aras de requerir el pago de los supuestos incumplimientos de las obligaciones.

CUARTO.—**Artículos constitucionales que se aducen violados.** Se señala como infringido el artículo 115, fracción IV, inciso b), así como el último párrafo del mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite.** Por auto de doce de noviembre de dos mil trece, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación formó y registró el expediente y ordenó que el asunto se turnara conforme a la certificación respectiva, correspondiendo el turno al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

En auto de catorce de noviembre de dos mil trece, el Ministro instructor advirtió que el Municipio actor ha interpuesto diversas controversias constitucionales relacionadas con adeudos al Instituto Mexicano del Seguro Social: la controversia 112/2012, que está pendiente de resolución, y la controversia 105/2013, que fue desechada. Asimismo, apreció que en el escrito de demanda, el promovente precisó que los créditos fiscales a que se refiere la orden de retención han sido impugnados por las vías administrativas y judiciales correspondientes, y que el Instituto Mexicano del Seguro Social inició el procedimiento administrativo de ejecución por dichos créditos, pero fue revocado administrativamente por el propio instituto. En razón de lo anterior, el Ministro instructor previno al promovente para el efecto de que aclarara lo siguiente: a) cuáles son los medios de impugnación que se promovieron contra los créditos fiscales a que se refiere la orden de retención y cuál es el sentido de las resoluciones emitidas, acompañando, en su caso, la documentación correspondiente; y, b) cuáles son esos créditos fiscales y si quedaron firmes en virtud de los referidos medios de impugnación. Por otra parte, solicitó al promovente la exhibición de una copia del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz.

El veintiséis de noviembre de dos mil trece, el síndico único del Municipio de Tuxpan, presentó oficio donde señaló que el veintiuno de noviembre de dos mil trece, se notificó al Municipio el oficio 310703679200/O.C./1597/2013, de siete de noviembre de dos mil trece, mediante el cual, el delegado regional de Veracruz Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social, da a conocer al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado que el instituto procedería a cobrar el adeudo de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), mediante la retención de las participaciones federales que recibe el Municipio, aclarando que dicha situación aún no acontecía.

Por otra parte, manifestó que continúan en litigio cobros dentro del periodo anual de dos mil tres a dos mil doce, salvo los comprendidos dentro del periodo del primero de octubre de dos mil tres al treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, mediante juicios contenciosos administrativos radicados en la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Xalapa, Veracruz, que corresponden a un total de $36'662,978.30 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 30/100 M.N.). Asimismo, el promovente exhibió copia del convenio solicitado.

En consecuencia, en auto de dos de diciembre de dos mil trece, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al

Poder Ejecutivo Federal –no así al secretario de Hacienda y Crédito Público ni al tesorero de la Federación, al tratarse de órganos subordinados a éste–; llamó como terceros interesados al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, y dio vista al procurador general de la República.

Por otro lado, solicitó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que enviara copia certificada de los actos impugnados, y requirió a las Salas Regionales del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que informaran sobre el estado procesal de los juicios contencioso administrativos indicados en la aclaración de demanda y remitieran copia certificada de las sentencias que se hubiesen dictado, apercibiéndolas que de no hacerlo se les aplicaría la multa correspondiente.

SEXTO.—**Contestación de la autoridad demandada.** El consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal presentó contestación a la demanda promovida por el Municipio de Tuxpan, en la que señaló:

1) Que es inexistente el acto impugnado, pues el actor pretende que se declare la invalidez de una inminente orden que pudiera emitir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para retenerle sus participaciones federales, que tanto de la demanda como del desahogo de la prevención, se advierte que aún no existe. Dicha secretaría no ha recibido solicitud alguna por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social para retener las participaciones del actor o del Gobierno de Veracruz, como obligado solidario.

Ante tales hechos, estima que se impugna un acto hipotético, no real, en consecuencia, no susceptible de estudio en una controversia constitucional. Al respecto, considera aplicables las jurisprudencias siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE SI LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES COMBATIDAS PRETENDEN ACREDITARSE CON ACTOS POSTERIORES A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PROCEDE CONTRA CONFLICTOS VIRTUALES O PREVENTIVOS."

Por otro lado, advierte que la actora impugna "… *todos los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos que puedan derivarse de una eventual orden de retención de participaciones federales para pago de adeudo* …", por lo que coloca a la autoridad demandada en estado de indefensión, al no poder desvirtuar ni combatir actos genéricos o imprecisos e imposibilita que la Suprema Corte esté en posibilidades de pronunciarse sobre su constitucionalidad. Así lo ha sostenido la Suprema Corte en el criterio jurisprudencial: "CONTRO-

VERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."

Además, la actora se encontraba obligada a probar la existencia del acto, de conformidad con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que, al no hacerlo, se concluye que el acto no existe.

Por último, el nueve de diciembre de dos mil trece, el Municipio actor tuvo conocimiento que se retendrían las participaciones del Gobierno de Veracruz, al notificársele el oficio 31039200/1598/2013, por lo que en caso de que la secretaría emita dicha orden, no sería en contra del Municipio, lo cual evidencia la inexistencia de acto alguno en su contra.

2) El actor carece de interés legítimo, pues no resiente una afectación en sus atribuciones, ni un principio de afectación en su esfera competencial.

En el caso, si bien no existe el acto impugnado, lo cierto es que de materializarse alguna retención de las participaciones, ésta afectaría al Gobierno de Veracruz, y no al actor. Esto en razón de que mediante el oficio 31039200/1598/2013, de siete de noviembre de dos mil trece, la Delegación Regional Veracruz Norte, solicitó a la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social, que interviniera ante la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que solicitara la retención de participaciones federales del Estado de Veracruz, por la cantidad de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), en virtud de los adeudos del Municipio de Tuxpan con el instituto. Así, el Municipio tuvo conocimiento de que no serían retenidas sus participaciones federales desde el nueve de diciembre de dos mil trece en que fue notificado de dicho oficio.

Lo anterior tiene sustento en la controversia constitucional 112/2012, donde el Municipio de Tuxpan impugnó una supuesta retención de sus participaciones federales y la Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió sobreseer. De acuerdo con dicho criterio, el Municipio resentiría la afectación en el momento en que el Estado de Veracruz, le descuente el monto cubierto a su nombre y no con el aviso de retenciones al Gobierno de Veracruz.

3) En cuanto al fondo, el accionante parte de una premisa falsa, pues: i) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no pretende retener las participaciones al Municipio de Tuxpan; ii) la retención se haría al Gobierno de Vera-

cruz; iii) la actora pretende reconocer en su demanda y aclaración la suerte principal de un crédito fiscal firme por un total de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.), sin tomar en cuenta las actualizaciones y recargos generados hasta el diecisiete de noviembre de dos mil trece. Además, no tiene sustento alguno el argumento de que los adeudos se están combatiendo mediante juicios contenciosos administrativos, pues se trata de créditos fiscales distintos.

4) No se vulnera la libre administración hacendaria del Municipio, contenida en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, ya que en materia de compensaciones, no resultan aplicables los procedimientos previstos en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento.

Al respecto, estima necesario hacer una distinción entre las *retenciones* de participaciones federales a las que se refiere el primer párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, y las *compensaciones* de estos recursos, conforme al párrafo sexto del mismo precepto.[1]

En términos de lo previsto por el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que corresponden a las entidades y Municipios, únicamente se pueden retener para el pago de obligaciones contraídas por las referidas entidades y Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en el territorio nacional.

Por su parte, el sexto párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que no serán necesarios los requisitos establecidos en el párrafo primero del mismo precepto en las compensaciones de participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la ley así lo autorice.

Además, en la regla 2 de las Reglas de Operación para el Proceso de las Solicitudes de Afectación y Compensación de las Participaciones Federales, se define "afectación", como el descuento que se efectúa con cargo a las participaciones federales, derivado del incumplimiento de pago de la obligación contraída por el deudor e inscrita en el Registro de Obligaciones y Emprésti-

[1] Al momento de los hechos correspondía al párrafo cuarto del mismo precepto.

tos de Entidades Federativas y Municipios; y a la "compensación", como el descuento que se efectúa con cargo a las participaciones federales como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones, así como por incumplimiento de pago de créditos fiscales federales, cuando exista un convenio o acuerdo específico entre las partes interesadas.

Ahora bien, en la cláusula decimocuarta del convenio de regularización se observa que tanto el Ayuntamiento de Tuxpan como el Gobierno del Estado de Veracruz, en su carácter de obligado solidario, aceptaron que las cuotas no cubiertas directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social en los plazos respectivos, serían pagadas con cargo a las participaciones federales correspondientes a la referida entidad federativa. De ello se deduce el acuerdo de voluntades de realizar el pago de las cuotas patronales no cubiertas en los plazos legales con cargo a sus participaciones federales.

Por otra parte, en cuanto a la forma o vía conforme a la cual, esas participaciones federales serían descontadas, en la cláusula decimoquinta del citado convenio se pactó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retendría y enteraría al Instituto Mexicano del Seguro Social el monto de participaciones federales para cubrir el importe de los créditos fiscales mediante compensación, conforme a los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de la Ley del Seguro Social y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es por tal circunstancia que no se omitieron los procedimientos legales existentes para la afectación de las participaciones federales, pues la afectación vía compensación, no debe sujetarse a los requisitos de las retenciones de participaciones federales contenidos en el artículo 9o., párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, el oficio 31039200/1598/2013, emitido por el delegado regional de Veracruz Norte, no transgrede la libre administración de la hacienda municipal de la parte actora, toda vez que la afectación de participaciones federales vía compensación, se realizó al Gobierno del Estado de Veracruz y no al Municipio de Tuxpan.

5) La retención de participaciones por concepto de compensación no violenta el procedimiento administrativo de ejecución para los créditos fiscales en detrimento del Municipio actor.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es la encargada de realizar el procedimiento al que alude la actora, sino que es la encargada de afectar

las participaciones federales de un Municipio o entidad federativa cuando así lo solicite el Instituto Mexicano del Seguro Social por obligaciones que contraigan con la Federación, en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe resaltar que, en el presente asunto, se impugna la orden de descuento de participaciones federales, conforme al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, por ser éste el ordenamiento legal que regula las participaciones federales que corresponden a las entidades federativas y a los Municipios. Sin embargo, esta regulación no se extiende a la reglamentación de los créditos fiscales que determina y ejecuta el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su calidad de órgano fiscal autónomo, los cuales se encuentran regulados en la Ley del Seguro Social y en el Código Fiscal de la Federación, y los cuales pueden ser impugnados por las vías administrativas correspondientes, y no así, en la presente controversia constitucional, por tratarse de una cuestión de mera legalidad que no trasciende en una invasión de esferas competenciales.

Por otro lado, es incorrecto que el procedimiento administrativo de ejecución de los créditos fiscales haya sido revocado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de que ello no guarda relación alguna con la pretendida retención de participaciones al Gobierno de Veracruz por la cantidad de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), al derivar éstas de distintos créditos fiscales ajenos a la materia de la litis. El Municipio actor sólo hace referencia a distintos juicios para crear confusión.

SÉPTIMO.—**Manifestaciones de los terceros interesados.**

1) El **Instituto Mexicano del Seguro Social** formuló las siguientes manifestaciones:

El Municipio carece de interés legítimo, en virtud de que el acto controvertido no implica una afectación a su esfera de derechos, lo cual se advierte en el oficio 310703679200/O.C./1598/2013, de siete de noviembre de dos mil trece, suscrito por la Delegación Regional Veracruz Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social, donde solicita a la Unidad de Fiscalización y Cobranza del propio organismo su intervención ante la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que solicite la retención de participaciones del Gobierno de Veracruz, dado que la retención de participaciones que ordena, no recae en su esfera de derechos, sino, absolutamente, en la del Estado de Veracruz, por ser obli-

gado solidario, de conformidad con la cláusula decimocuarta del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz. En todo caso, el perjuicio que pudiera resentir, derivaría del descuento de las participaciones federales que en su momento pudiera realizar el Gobierno de Veracruz al Municipio.

Al respecto, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo un criterio similar, al resolver la controversia constitucional 112/2012, donde determinó sobreseer, al no existir un principio de afectación.

De igual manera, estima que se actualiza la causa de sobreseimiento, consistente en la inexistencia del acto reclamado, toda vez que el Municipio actor no acredita ni exhibe una resolución emitida por parte del Gobierno del Estado de Veracruz en la que se ordene la retención de sus participaciones federales, para cubrir el importe de los adeudos que tiene con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En lo que respecta a los conceptos de invalidez, el Instituto Mexicano del Seguro Social considera señalar que, contrariamente a lo aducido por el Municipio actor, los créditos fiscales no han sido revocados por el propio instituto, sino que se sobreseyeron los recursos de revocación interpuestos por el Municipio para que las partes se atuvieran al juicio fiscal promovido, toda vez que el Municipio impugnó las cédulas de liquidación y multas a través del juicio fiscal 232/12-13-01-1, radicado en la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que se encontraba sub júdice al momento de la interposición de los recursos de revocación. El juicio se resolvió en el sentido de reconocer la validez de las resoluciones impugnadas.

También resulta infundado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no haya seguido el procedimiento legal para afectar sus participaciones, ya que, conforme a la cláusula decimosexta del convenio, su afectación no requiere del procedimiento administrativo de ejecución, sino sólo que se exhiba a dicha secretaría la cédula de liquidación notificada y no pagada, por lo que, ante la falta de pago y en cumplimiento de las cláusulas decimotercera, decimocuarta y decimosexta del convenio, el siete de noviembre de dos mil trece, el delegado regional de Veracruz emitió el oficio 310703679200/O.C./1597/2013, mediante el que informa a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz los adeudos del Municipio de Tuxpan derivados del incumplimiento en el pago de las aportaciones de seguridad social y que ascienden a la cantidad de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.).

Con motivo de lo anterior, al no haberse revocado la cédula de liquidación donde se determinan los créditos fiscales, debe reconocerse la validez del oficio controvertido.

De igual modo, es infundado el argumento del Municipio actor relativo a que a la fecha sólo ha quedado firme un crédito fiscal por el importe de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.), y no por el monto de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.) que se pretenden retener, pues lo cierto es que el monto principal de los créditos del periodo comprendido entre el primero de octubre de dos mil tres y el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco es de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.) y su actualización al diecisiete de noviembre de dos mil trece, y con recargos es el monto de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.).

Por cuanto hace a la afirmación de que existen diversos créditos que se han combatido mediante juicios contenciosos administrativos, se señala que el Municipio actor intenta confundir, toda vez que los créditos por los que solicitó la suspensión son distintos a los que se pretenden cobrar por el instituto. Los primeros corresponden a periodos de los años dos mil once, dos mil doce y dos mil trece, y dos de los periodos dos mil cinco y dos mil seis; y los últimos corresponden a periodos del dos mil cuatro y dos mil cinco.

En este sentido, desvirtuados los argumentos del actor, lo procedente es reconocer la validez del oficio 310703679200/O.C./1597/2013, de siete de noviembre de dos mil trece.

2) Por su parte, el **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz** expuso las siguientes manifestaciones:

De las cláusulas decimotercera, decimocuarta, decimoquinta, decimosexta y vigésima del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, se desprende, esencialmente, lo siguiente: a) las cuotas que resulten a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social se pagarán por mes vencido en el lugar que designe dicho instituto y comunique por escrito, mismas que serán cubiertas por el Ayuntamiento con las primas de financiamiento establecidas en la ley; b) el Gobierno Federal contribuirá conforme le corresponda de acuerdo a la ley; c) si el Ayuntamiento no cubre las cuotas, el Go-

bierno del Estado, como obligado solidario, acepta realizar el pago con cargo a sus participaciones federales, aceptando el Ayuntamiento a su vez el descuento de sus participaciones del monto cubierto a su nombre; d) la secretaría acepta retener y enterar al instituto, en vía de compensación, sin necesidad de mayor trámite que la exhibición del instituto de la copia de la liquidación notificada y no pagada a la secretaría; y, e) las partes aceptan que toda controversia generada con motivo de la interpretación y aplicación del convenio se resolverá de común acuerdo.

Del oficio 310703679200/O.C./1597/2013, de siete de noviembre de dos mil trece, se observa la omisión de las formalidades pactadas en el convenio, ya que no menciona que se haya hecho la exhibición de la liquidación notificada y no pagada, tampoco se aprecia la fase de conciliación o común acuerdo a la que las partes se sometieron para la interpretación y aplicación del convenio.

Asimismo, la autoridad oficiante se excede en sus facultades al no observar los procedimientos necesarios para el cobro vía compensación, establecidos en las Reglas de Operación para el Proceso de Solicitudes de Afectación y Compensación de Participaciones Federales, la segunda de las cuales, en su fracción III, indica que "compensación", es el descuento que se efectúa con cargo a las participaciones federales como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones, así como incumplimiento de pago de créditos fiscales federales, cuando exista un convenio o acuerdo específico entre las partes interesadas o cuando la Ley de Coordinación Fiscal así lo autorice.

Por su parte, la sexta de las reglas aludidas señala el procedimiento que deberán observar las solicitudes derivadas de la aplicación de procedimientos de compensación. De esta manera, en su fracción II, se establece que se destine copia a la entidad federativa de la notificación al deudor de los montos de los créditos pendientes de pago; en la fracción IV, se señala que una vez notificado el acuerdo deberá transcurrir un mes; en la fracción VII, se menciona que deberán adjuntarse los documentos que acrediten el requerimiento de pago del deudor y de la firmeza de los mismos.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** Previo dictamen, el presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se

avocara al conocimiento del asunto, y devolver los autos a la ponencia, para formular el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera 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 b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción I, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre un Municipio y la Federación, en la que se impugnan actos y por no requerirse la intervención del Pleno de la Suprema Corte de Justicia Nación.

SEGUNDO.—**Certeza de los actos.** En la demanda se señalaron, como impugnados, los siguientes actos:

1) La actual e inminente orden que puede emitir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección de Enlace y Administración de Participaciones y Convenios, por vía de la Dirección General de Participaciones y Aportaciones Federales, materializado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y signado por su director general adjunto (sic), que de manera infundada y sin derecho alguno, solicite se cubra el importe de supuestos adeudos del Municipio de Tuxpan con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

2) Los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, que puedan derivarse de dicha orden.

Adicionalmente, en el escrito de aclaración de su demanda, el Municipio actor señaló lo siguiente:

"Me permito señalar a este Máximo Tribunal Constitucional, que en fecha 21 de noviembre del año que cursa, fue notificado a mi representada el oficio número 310703679200/O.C./1579/2013 de fecha 07 de noviembre de 2013, signado por el C. Antonio Benítez Lucho, delegado regional Veracruz Norte, del Instituto Mexicano del Seguro Social, dirigido al C. Lic. Fernando Charleston Hernández, secretario de Finanzas y Planeación el Gobierno del Estado de Veracruz, mediante el cual da a conocer a esa secretaría que el Instituto Mexicano del Seguro Social, procederá a realizar un cobro por el importe de

$86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.) (situación que aún no acontece), mediante vía de retención de las participaciones federales que recibe el Ayuntamiento que represento.

"Me permito señalar, que el citado oficio carece de los fundamentos suficientes y adecuados que motiven a considerar como legal la afectación de las participaciones a que tiene derecho mi representada, adicionalmente que se demuestra la omisión de indicación y seguimiento del procedimiento legal para la afectación referida, e incluso se denota la omisión en la revisión de la existencia de los supuestos adeudos y la firmeza de los mismos.

"...

"4. Por lo anterior, se considera a todas luces ilegal la actuación del C. Antonio Benítez Lucho, delegado regional Veracruz Norte, del Instituto Mexicano del Seguro Social, al girar oficio al C. Lic. Fernando Charleston Hernández, secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, para dar a conocer que el Instituto Mexicano del Seguro Social, procedería a realizar un cobro por el importe de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), ya que a la fecha únicamente ha quedado firme un crédito fiscal por el importe de $36,662,978 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.); y el pretendido cobro de más de 86 millones de pesos, no tiene sustento alguno, en virtud de que existen diversos créditos que han combatidos (sic) mediante juicios contenciosos administrativos, radicados todos en la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz

"...

"Por todo lo anterior, solicito se tenga aclarado y ampliado mi escrito inicial mediante el cual se introduce la controversia constitucional en que se actúa, en virtud de que se tiene el temor fundado e inminente, de que se materialice la comunicación que realizó el C. Antonio Benítez Lucho, delegado regional Veracruz Norte, del Instituto Mexicano del Seguro Social, de realizar un cobro por el importe de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), RETENCIÓN QUE A LA FECHA NO SE HA CONSUMADO, que es que se acude ante este H. Tribunal Constitucional, a efecto de que en primer lugar se conceda la suspensión solicitada para el efecto de que no se ejecute ninguna orden de retención de participaciones federales, por parte del director general adjunto

de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Dirección General de Participaciones y Aportaciones Federales de la Dirección de Enlace y Administración de Participaciones y Aportaciones Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la orden del titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social, esto mediante una inminente solicitud de que se materialice la retención por el importe aproximado de 86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), por concepto de cuotas obrero patronales que supuestamente se adeudan al instituto."

De lo anterior se advierte que también debe tenerse como impugnado:

3) El oficio 310703679200/O.C./1597/2013, de siete de noviembre de dos mil trece, mediante el cual, el delegado regional de Veracruz Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social da a conocer al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, que el instituto procederá a cobrar un adeudo de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.).

Ahora bien, por cuanto hace a los actos señalados en los incisos **1)** y **2)**, no obra en autos prueba alguna que corrobore su existencia, esto es, no se acredita que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya girado una orden de retención de participaciones federales correspondientes al Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz, ni mucho menos que tal orden ya haya surtido efectos, por lo que procede el sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cambio, por lo que respecta al acto detallado en el inciso **3)**, su existencia se acredita con copia certificada del oficio respectivo, la cual obra en autos,[2] por lo que únicamente serán materia de estudio los argumentos hechos valer en su contra.

TERCERO.—**Oportunidad.** La presente controversia se hace valer en contra de un acto, por lo que para el cómputo de la oportunidad debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, cuando se impugnan actos en la controversia constitucional, el actor cuenta con un plazo de treinta días contados a

[2] Fojas 76 a 79 del expediente.

partir del día siguiente al en que: a) surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) se ostente sabedor de los mismos.

La parte actora manifiesta haber tenido conocimiento del oficio impugnado el veintiuno de noviembre de dos mil trece, lo que se corrobora con la copia simple del propio documento, en la que aparece un sello de recibido del Municipio de Tuxpan, Veracruz, en esa fecha.[3]

Por su parte, el escrito por el cual se aclaró la demanda señalando dicho acto como combatido, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de noviembre de dos mil trece, esto es, ostensiblemente dentro del plazo legal de treinta días siguientes a la notificación, por lo que su impugnación es oportuna.

CUARTO.—**Legitimación de las partes.** A continuación, se procede a analizar la legitimación de las partes:

Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional[4] establecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

El Municipio actor compareció por conducto de su síndico único, Francisco Arango Graña, quien acreditó tener tal cargo con la copia certificada de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de veintiocho de diciembre de dos mil diez, en la que el Instituto Electoral Veracruzano publicó la lista de los miembros del Ayuntamiento de Tuxpan y el cargo que ocupan.

---

[3] Foja 76 del expediente.

[4] "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.
"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."

Al respecto, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz[5] establece que el síndico tiene a su cargo la representación legal del Ayuntamiento. En consecuencia, el síndico que suscribe la demanda cuenta con la facultad de representación del Municipio actor en esta vía.

Asimismo, el Municipio de Tuxpan cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada. El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto de Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, ostentándose como consejero jurídico del Ejecutivo Federal.

Tal carácter se acreditó con copia certificada del nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, en la que consta que fue designado por el Ejecutivo Federal en el cargo con que se ostenta.[6]

Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir a esta vía en representación del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 11, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[7]

En tal virtud, de conformidad con los preceptos antes citados, debe reconocérsele legitimación procesal para comparecer en representación del Poder Ejecutivo Federal.

---

[5] "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:
"I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo;
"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."
[6] Foja 60 del expediente.
[7] "Artículo 11. …
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Además de los argumentos sobre inexistencia de los actos impugnados cuya emisión se atribuyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –por los que ya se sobreseyó en el considerando segundo de este fallo–, el Poder Ejecutivo Federal hace valer como causa de improcedencia la falta de interés legítimo del Municipio actor, pues considera que de materializarse alguna retención de las participaciones, ello afectaría al Gobierno de Veracruz y no al actor, en razón de que en el oficio 31039200/1598/2013, la Delegación Regional Veracruz Norte solicitó a la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social que interviniera ante la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de solicitar la retención de participaciones federales del Estado de Veracruz y no del Ayuntamiento actor.

Asimismo, resalta que en la controversia constitucional 112/2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreseyó en el asunto por falta de interés legítimo del actor, al no recaer la compensación en su esquema de actuación y derechos, sino en la del Estado de Veracruz.

La causa de improcedencia planteada es **infundada**.

El Municipio actor controvierte el oficio 310703679200/O.C./1597/2013, de siete de noviembre de dos mil trece, mediante el cual, el Delegado Regional de Veracruz Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social da a conocer al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz que el instituto procederá a cobrar un adeudo a cargo del Municipio de Tuxpan, mediante retención de participaciones federales. El texto del oficio, en la parte conducente, es el siguiente:

"Xalapa de Enríquez Veracruz, a 07 de noviembre de 2013
"Oficio número 310703679200/O.C./1597/2013

"Lic. Fernando Charleston Hernández
"Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del
"Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
"Av. Ruiz Cortines esq. Av. Xalapa No. 301
"Colonia Unidad del Bosque, C.P. 91010
"Xalapa, Ver.

"Estimado Licenciado:

"De conformidad con las declaraciones II, III y IV, así como las cláusulas decimotercera, decimocuarta y decimosexta del Convenio de Incorpora-

ción Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social, en fecha 30 de junio de 1998; instrumento con el cual se formalizó la regularización de dichos trabajadores bajo el registro patronal G03-10973-10, en virtud de que a la fecha dicho Ayuntamiento, en su calidad de patrón, mantiene un adeudo derivado del incumplimiento en el pago de las aportaciones de seguridad social, la cantidad de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), este instituto procederá al cobro de dicho importe vía retención de las participaciones federales, conforme al detalle a continuación:

(tabla desglosada de los adeudos)

"Comunico usted que el importe del adeudo principal, se encuentra actualizado al 17 de noviembre de 2013, por lo que cada mes sufrirá un incremento en los accesorios legales previstos en el artículo 40 de la Ley de Seguridad Social relacionado con los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación.

"Sin más por el momento, reciba un cordial saludo

"Atentamente.

"Seguridad y Solidaridad Social"

"Lic. Antonio Benítez Lucho
"Delegado"

Como puede verse, a través del oficio impugnado se informa a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, sobre la existencia del adeudo del Municipio de Tuxpan con el Instituto Mexicano del Seguro Social, y se le hace saber que con motivo de ello se procederá al cobro del importe respectivo por vía de retención de participaciones federales, de conformidad con las cláusulas decimotercera, decimocuarta y decimosexta del Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social.

Tal aviso de retención se refiere a las participaciones federales correspondientes al Estado de Veracruz, lo que se confirma con el contenido del diverso oficio 31039200/1598/2013, ofrecido como prueba por la autoridad demandada, del que se advierte que la Delegación Regional Veracruz Norte solicitó a la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social

que interviniera ante la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de solicitar la retención de participaciones federales del Estado de Veracruz. El texto relevante del oficio es el siguiente:[8]

"Xalapa, Veracruz a, 07 de noviembre de 2013.
"Oficio número 31039200/1598/2013

"Lic. Norma Gabriela López Castañeda
"Titular de Unidad de Fiscalización y Cobranza
"Av. Paseo de la Reforma No. 476, cuarto piso
"Ala poniente, Col. Juárez, Delegación Cuauhtémoc
"México, D.F.

"Estimado licenciada:

"Mediante el presento solicito su intervención ante la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que se solicite la retención de participaciones federales al **Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, por la cantidad de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete (sic) novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.) correspondiente a los adeudos que tiene el con este instituto el Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, celebrado con registro patronal G03-10973-10 de conformidad con las declaraciones II, III y IV, así como las cláusulas decimotercera, decimocuarta y decimosexta del Convenio de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, celebrado con este Instituto Mexicano del Seguro Social, con fecha de 30 de junio de 1998; …

"Bajo este tenor, se hace de su conocimiento que los créditos fiscales por los cuales se solicita la retención de participaciones federales con cargo al Gobierno del Estado de Veracruz, fue reconocida su validez, mediante resoluciones dictadas por los tribunales competentes, …"

Es entonces cierto lo que aduce la demandada, en el sentido de que el aviso de retención no se giró respecto de las participaciones federales del Municipio, sino respecto de aquellas a las que tiene derecho el Estado de Veracruz. Sin embargo, a juicio de esta Primera Sala, lo anterior no implica que el Ayun-

[8] Fojas 206 a 210 del expediente.

tamiento actor carezca de interés legítimo para impugnar dicho oficio, pues lo cierto es que el acto impugnado produce un principio de afectación al Municipio actor, derivado de la situación de hecho que guarda frente al respectivo aviso de retención.

Los criterios prevalecientes del Pleno y las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen que el estándar para la identificación del interés legítimo necesario para promover controversia constitucional, requiere la existencia de una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos facultados para promoverla, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación, en razón de la situación de hecho en la que éstos se encuentren, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada.[9]

---

[9] Al respecto, véanse las siguientes tesis:
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación."
(*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, tesis P./J. 83/2001, página 875)
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.—En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las

Tal estándar se satisface en el caso que nos ocupa ya que, por un lado, el origen del acto impugnado se encuentra en el aducido incumplimiento de obligaciones a cargo del Municipio de Tuxpan, consistentes en el pago de las aportaciones de seguridad social al Instituto Mexicano del Seguro Social; y, por otra parte, la retención de participaciones federales al Estado de Veracruz constituye el presupuesto para que posteriormente se le descuenten al Municipio los montos cubiertos a su nombre.

En efecto, el surgimiento de la obligación a que se refiere el oficio 310703679200/O.C./1597/2013, deriva de la suscripción del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, celebrado entre éste y el Instituto Mexicano del Seguro Social, con la participación de la Secretaría de Hacienda de Crédito Público y del Gobierno del Estado de Veracruz como obligado solidario, cuyas cláusulas decimocuarta a decimosexta establecen:[10]

"**Decimocuarta.** En el caso de que el Ayuntamiento no cubra directamente a el 'instituto' las cuotas correspondientes en los plazos establecidos por la 'la ley', 'el Gobierno del Estado', como obligado solidario, acepta realizar dicho pago con cargo a sus participaciones federales.

"'El Ayuntamiento' acepta que el 'el Gobierno del Estado' y/o 'la secretaría' descuenten de las participaciones federales que le corresponden, los montos que se hubiesen cubierto a su nombre."

"**Decimoquinta.** Con fundamento en los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de la 'la ley' y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en base a lo estipulado en la cláusula anterior, 'la secretaría' acepta retener y enterar a 'el instituto', en vía de compensación, del monto de las participaciones que en ingresos federales correspondan a 'el Ayuntamiento' o en su caso a 'el Gobierno del Estado' en su carácter de obligado solidario, el importe

---

transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación."
(*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, tesis 2a. XVI/2008, página 1897)

[10] Fojas 211 a 218 del expediente.

de las cuotas, así como, en su caso, los recargos moratorios, actualización y capitales constitutivos que se generen con motivo de la aplicación de este convenio."

"**Decimosexta.** Cuantas veces 'la secretaría' tenga que cubrir a 'el instituto' cantidades con cargo a 'el Ayuntamiento' derivadas de este convenio, estará plenamente autorizada para hacerlo sin necesidad de la conformidad previa y expresa del mismo. Bastará que el 'el instituto' le exhiba la copia de la liquidación notificada y no pagada."

Derivado de dicho convenio, el Municipio de Tuxpan se encuentra en una posición especial frente al acto impugnado, pues aunque no son sus participaciones las que en este momento se pretenden afectar, la retención de las correspondientes al Estado de Veracruz es el presupuesto para que, posteriormente, le sean descontadas las cantidades cubiertas a su nombre, en términos de la cláusula decimocuarta, lo que a juicio de esta Sala constituye un principio de afectación suficiente para acudir a este medio de control constitucional.

Esto es así, máxime que es en este momento cuando pueden formularse argumentos tendientes a controvertir la existencia de los adeudos en los que se pretende fundar las retenciones, lo que difícilmente podría traerse a colación en caso de que tales retenciones se concretaran y, posteriormente, el Gobierno Estatal las repercutiera al Municipio.

Cabe señalar que ya esta Sala admitió el interés legítimo de un Municipio que reclamaba la retención de participaciones federales estatales, con motivo del incumplimiento de un convenio con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al fallar la controversia constitucional 82/2009, en sesión de diecisiete de febrero de dos mil diez, por unanimidad de votos, siendo ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

No habiendo más causas de improcedencia que se hagan valer o que se adviertan de oficio, se procede a analizar la constitucionalidad del acto impugnado.

SEXTO.—**Estudio de fondo.** Del estudio integral de la demanda y el escrito de aclaración respectivo, se desprende que el actor hace valer, en esencia, los siguientes argumentos en contra del oficio impugnado:

1) Que el aviso de retención es inválido, pues, previamente a su emisión, debieron seguirse los procedimientos y requisitos que el artículo 9o. de la

Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento prevén para la afectación de participaciones federales.

2) Que también debió seguirse un procedimiento administrativo de ejecución previo a la solicitud de los adeudos, lo que en el caso no ocurrió, pues dicho procedimiento fue revocado.

3) Que los créditos fiscales por cuyo incumplimiento se ha dado el aviso de retención de participaciones federales al Estado de Veracruz han sido impugnados y no se encuentran firmes, con excepción de un crédito por la cantidad de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.), el cual, sí se encuentra firme, por lo que el pretendido cobro por la cantidad de 86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.) es improcedente, porque corresponde a otros adeudos que se encuentran sub júdice.

El primer concepto de invalidez reseñado resulta **infundado.**

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución General establece, entre otros principios, el de libre administración de la hacienda municipal, el cual garantiza la libre disposición y aplicación de los recursos con que cuentan los Municipios para la satisfacción de sus necesidades en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.[11] Entre los recursos

[11] Lo anterior, se advierte de la tesis 1a. CXI/2010: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que

que integran su hacienda, se encuentran las participaciones federales a que tienen derecho los Municipios en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene como finalidad, entre otras cuestiones, coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales.[12]

Respecto de las participaciones que en el marco de dicho sistema corresponden a los Municipios, el artículo 6o. de dicha ley señala que deberán cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 9o., que es, precisamente, el que el Municipio actor estima inobservado en este caso, por lo que conviene transcribir su contenido: (vigente al momento del acto impugnado)

"**Artículo 9o.** Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las enti-

---

no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios."
(Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213)

[12] "Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. ..."

dades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cundo (sic) a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

"Las entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

"**No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.**

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

"En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y Municipios."

Del precepto anterior se advierte que la Ley de Coordinación Fiscal prevé, por un lado, la posibilidad de que puedan afectarse las participaciones federales cuando dichas retenciones se destinen al pago de obligaciones contraídas por las entidades y Municipios, con la Federación, con las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como con las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre y cuando dichas obligaciones cumplan con los requisitos que el propio precepto y su reglamento

establecen, entre los que destacan: que se trate de obligaciones aprobadas por las Legislaturas Locales y que estén inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

Por otra parte, además de la posibilidad de retener participaciones federales para el pago de este tipo de obligaciones, el propio artículo 9o., en su párrafo cuarto (ahora sexto), prevé la figura de las compensaciones, las cuales proceden: a) como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones; y, b) con motivo de las obligaciones que las entidades y los Municipios tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice. Por disposición expresa del precepto en cita, tratándose de dichas compensaciones no aplican los requisitos previstos en el párrafo primero.

Esta distinción que hace el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, entre la retención de participaciones para el pago de obligaciones contraídas con la Federación, con instituciones de crédito o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y la compensación de participaciones con motivo de obligaciones pactadas con la Federación mediante convenios, permite advertir que las obligaciones a que se refiere el primer párrafo, son aquellas previstas en el artículo 117, fracción VIII, constitucional,[13] es decir,

[13] "**Artículo 117**. Los Estados no pueden, en ningún caso:
"...
"**VIII**. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.
"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.
"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

las obligaciones o empréstitos destinados a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, las cuales pueden ser contraídas por los Estados y Municipios con aprobación de las Legislaturas Locales.

En este sentido, ya esta Primera Sala ha sostenido el criterio de que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prevé, por un lado, la retención de participaciones federales; y, por otro, los mecanismos de compensación por convenio entre las partes, precisando que en este último caso, no son aplicables los requisitos de aprobación por parte de la Legislatura, registro de las obligaciones, etc.[14]

En el caso que nos ocupa, el aviso de retención de participaciones federales al Estado de Veracruz, que constituye el acto impugnado, no deriva de obligaciones o empréstitos para cuyo pago o garantía se hayan destinado las participaciones federales, en términos del artículo 117, fracción VIII, constitucional; proviene de la aceptación por parte del Estado de Veracruz y del Municipio de Tuxpan, para que, en caso de incumplimiento de pago de las cuotas que este último se comprometió a pagar al Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proceda a la compensación de los adeudos con las participaciones federales correspondientes a uno u otro, indistintamente.

Concretamente, la obligación del Municipio se sustenta en la suscripción del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social, con la participación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En dicho convenio, las partes acordaron regularizar la afiliación de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento, incorporados al régimen obligatorio del Seguro Social desde el tres de julio de mil novecientos ochenta, quedando a cargo del Ayuntamiento el pago de las cuotas obrero-patronales, las cuales deben pagarse por mes vencido, y que de no cubrirse éstas en los plazos respectivos, el Gobierno del Estado, como obligado solidario, realizará dicho pago con cargo a sus participaciones federales, aceptando el Ayuntamiento que en tal supuesto se le descontarán de sus propias participacio-

[14] Controversia constitucional 82/2009, fallada el diecisiete de febrero de dos mil diez, por unanimidad de votos, siendo ponente el Ministro Juan N. Silva Meza, páginas 63 a 68.

nes federales los montos cubiertos a su nombre, y especificándose que ello se realizará a través del mecanismo de compensación.[15]

Por tanto, los requisitos que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento prevén para la retención de participaciones federales con motivo de obligaciones o empréstitos contraídos por las entidades o Municipios, en términos del artículo 117 constitucional, **no resultan aplicables** para efectos de la compensación de la que se ha dado aviso al Gobierno del Estado de Veracruz, y en tal sentido, no era necesario cumplir con los requerimientos de autorización y registro que el Municipio actor apunta.

El segundo concepto de invalidez plantea que, previamente al aviso de retención, debió agotarse un procedimiento administrativo de ejecución, lo cual no ha acontecido, al haberse revocado el iniciado con tal fin.

Dicho argumento resulta también **infundado**, pues en términos del convenio celebrado entre el Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz y el Instituto

---

[15] "**Primera**. 'El Ayuntamiento' y 'el instituto' acuerdan que mediante la celebración de este convenio se regulariza la afiliación de los trabajadores al servicio de 'el Ayuntamiento' incorporados voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social desde el 3 de julio de 1980, tal y como se desprende de lo previsto en 'la ley'.
"Por lo que corresponde a la inscripción de nuevos trabajadores, 'el Ayuntamiento' y 'el instituto' se obligan a efectuar dicha inscripción y a cumplir con las obligaciones que les impone 'la ley'."
"**Decimotercera**. Las partes acuerdan que las cuotas que resulten a favor de 'el instituto' se pagarán por mes vencido en el lugar que éste designe mediante comunicación escrita.
"El pago de las cuotas overo-patronales (sic) queda íntegramente a cargo de 'el Ayuntamiento', cubriéndose éstas con las primas de financiamiento que establece la ley, correspondientes a los seguros señalados en la cláusula décima de este convenio.
"Por su parte el Gobierno Federal, contribuirá conforme le corresponda a cada ramo de seguro, de acuerdo a lo dispuesto en 'la ley'."
"**Decimocuarta**. En caso de que 'el Ayuntamiento' no cubra directamente a 'el instituto' las cuotas correspondientes en los plazos establecidos por 'la ley', 'el Gobierno del Estado', como obligado solidario, acepta realizar dicho pago con cargo a sus participaciones federales.
"'El Ayuntamiento' acepta que 'el Gobierno del Estado' y/o 'la secretaría' descuenten de las participaciones federales que le corresponden, los montos que se hubiesen cubierto a su nombre."
"**Decimoquinta**. Con fundamento en los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de 'la ley' y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en base a lo estipulado en la cláusula anterior, 'la secretaría' acepta retener y enterar a 'el instituto', en vía de compensación, del monto de las participaciones que en ingresos federales correspondan a 'el Ayuntamiento' o en su caso a 'el Gobierno del Estado' en su carácter de obligado solidario, el importe de las cuotas, así como en su caso, los recargos moratorios, actualización y capitales constitutivos que se generen con motivo de la aplicación de este convenio."
"**Decimosexta**. Cuantas veces 'la secretaría' tenga que cubrir a 'el instituto' cantidades con cargo a 'el Ayuntamiento' derivadas de este convenio, estará plenamente autorizada para hacerlo sin necesidad de la conformidad previa y expresa del mismo. Bastará que 'el instituto' le exhiba la copia de la liquidación notificada y no pagada."

Mexicano del Seguro Social, la compensación procede siempre que el Ayuntamiento no cubra directamente al instituto las cuotas correspondientes en los plazos legales, bastando para ello la exhibición de la liquidación notificada y no pagada.

El hecho de que las cuotas a cargo del Ayuntamiento tengan carácter de crédito fiscal, en términos del artículo 287 de la Ley del Seguro Social,[16] no implica que para su cobro deba seguirse el procedimiento administrativo de ejecución a que se refiere el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación,[17] pues para el caso de incumplimiento de sus obligaciones, el Seguro Social y el Ayuntamiento de Tuxpan pactaron un procedimiento específico, a saber, el mecanismo de compensación a que se refiere el párrafo sexto del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, por el cual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para retener las cantidades que procedan de las participaciones federales que correspondan ya sea al Estado de Veracruz, como obligado solidario, o al propio Ayuntamiento.

En tal sentido, es irrelevante determinar si, como lo aduce el Municipio actor, respecto de los créditos a que se refiere el acto impugnado existió un procedimiento administrativo de ejecución que haya sido revocado.

---

[16] "**Artículo 287**. Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta ley, los gastos realizados por el instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal."

[17] "**Artículo 145**. Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución.

"Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando el crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad trabará el embargo.

"La autoridad que practique el embargo precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones del embargo.

"La autoridad requerirá al obligado para que dentro del término de 10 días desvirtúe el monto por el que se realizó el embargo. El embargo quedará sin efecto cuando el contribuyente cumpla con el requerimiento. Transcurrido el plazo antes señalado, sin que el obligado hubiera desvirtuado el monto del embargo precautorio, éste quedará firme.

"El embargo precautorio practicado antes de la fecha en que el crédito fiscal sea exigible, se convertirá en definitivo al momento de la exigibilidad de dicho crédito fiscal y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

"Si el particular garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 141 de este código, se levantará el embargo.

"Son aplicables al embargo precautorio a que se refiere este artículo, las disposiciones establecidas para el embargo y para la intervención en el procedimiento administrativo de ejecución que, conforme a su naturaleza, le sean aplicables." (vigente al momento del acto impugnado)

Por último, en el tercer concepto de invalidez se afirma que los créditos fiscales por cuyo incumplimiento se ha dado el aviso de retención de participaciones federales al Estado de Veracruz han sido impugnados y no se encuentran firmes, con excepción de un crédito por la cantidad de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.), el cual, sí se encuentra firme, por lo que la cantidad de 86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), tiene su origen en créditos impugnados.

El argumento es **infundado** pues, contrariamente a lo que afirma el Municipio actor, el aviso de compensación impugnado versa respecto de créditos fiscales que han quedado firmes.

El propio Municipio actor, en el escrito de aclaración de la demanda manifestó:

"3. Lo anterior se afirma, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social, hasta el momento viene peleando con el Ayuntamiento de Tuxpan, el cobro por ejercicios que datan de los años 2003 al 2012, mismos que a la fecha no han causado estado, con excepción de un crédito fiscal, del cual, en fecha 26 de octubre del 2011, con número de oficio 319102950200/1653/2011, fue notificada mi representada, que se determinan diversos créditos fiscales, por un total de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.), por concepto de supuestas omisiones de cuotas de seguridad social por los periodos comprendidos entre el 1 de octubre de 2003 y 31 de diciembre de 2005.

"En virtud del anterior crédito, con fecha 24 de enero de 2012, el H. Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, por conducto del suscrito en mi carácter de apoderado y representante legal, promovió demanda de nulidad en contra de la resolución contenida en el oficio señalado en el párrafo que antecede.

"La responsable dio entrada a dicha demanda mediante acuerdo de fecha 26 de enero de 2012, reconociendo la personalidad de representante y apoderado legal del suscrito, admitiendo la demanda de mérito, registrándola bajo el número de expediente 232/12-13-01-1, emplazando a las autoridades demandadas a fin de que contestaran la demanda en el término que señala el código de la materia, admitiendo las pruebas ofrecidas por mi representada.

"Mediante proveído de fecha 26 de enero de 2012, se solicitaron a la segunda ponencia de la Primer Sala Regional del Golfo y a la presidenta de

la Segunda Sala Regional del Golfo del tribunal, los expedientes números 1496/10-13-01-8 y 310/09-13-02-3, y se ordenó al archivista adscrito a la primera ponencia de la Primera Sala que engrosara el expediente 2180/09-13-01-1, y en fecha 9 de abril de 2012, la autoridad señalada como autoridad demandada dio contestación a la demanda.

"La responsable, con acuerdo de fecha 8 de mayo de 2012, dio cuenta del oficio 13-1-2-16879/12, en la que la Magistrada instructora de la segunda ponencia de la Primer Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa remitió los autos originales del expediente 1496/10-13-01-8.

"Con fecha 15 de agosto de 2012, el Instituto Mexicano del Seguro Social interpuso recurso de reclamación en contra del auto del 28 de junio de 2012, en el que se tuvo por formulada la ampliación de demanda y mediante sentencia interlocutoria de fecha 20 de septiembre de 2012, la autoridad señalada confirmó el proveído de 28 de junio de 2012, en el que se tuvo por formulada la ampliación de demanda; y finalmente, el día 25 de octubre de 2012, mi representada formuló alegatos.

"Consecuentemente de lo anterior, el Ayuntamiento que represento, no estuvo conforme con la sentencia definitiva de fecha 26 de noviembre de 2012, emitida por la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, motivo por el cual, se promovió la demanda de amparo en contra de dicha sentencia, mismo que fue radicado bajo el número 152/2013, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, el cual, previo los trámites de rigor, en fecha 03 de junio del año en curso resolvió negar la protección de la Justicia Federal del Municipio que represento.

"Posteriormente, en fecha 20 de junio de 2013, se interpuso, por parte de mi representada, recurso de revisión constitucional, mismo que fue radicado mediante el amparo directo en revisión 02524/2013, del índice del Máximo Tribunal del País, admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto por Mariel Jara Fernández, autorizada en términos del artículo 27 de la anterior Ley de Amparo, en contra de la sentencia dictada el treinta de mayo del año en curso por este órgano colegiado, en el aludido juicio de amparo directo 152/2013, de este índice, y ordenó turnarlo para su estudio al Ministro Luis María Aguilar Morales.

"Finalmente, en fecha 24 de octubre del año en curso, el Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito tuvo al subsecretario de Acuerdos de la

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con residencia en México, Distrito Federal, remitiendo testimonio de la ejecutoria dictada el once de septiembre pasado, por esa superioridad, en el amparo directo en revisión 2524/2013 de su índice, así como los autos originales relativos al juicio de amparo directo 152/2013, mediante el cual informó que dicho medio de defensa fue desechado.

"4. Por lo anterior, se considera a todas luces ilegal la actuación del C. Antonio Benítez Lucho, delegado regional Veracruz Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social, al girar oficio al C. Lic. Fernando Charleston Hernández, secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, para dar a conocer que el Instituto Mexicano del Seguro Social, procedería a realizar un cobro por el importe de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), ya que a la fecha únicamente ha quedado firme un crédito fiscal por el importe de $36'662,978 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.); y el pretendido cobro de más de 86 millones de pesos, no tiene sustento alguno, en virtud de que existen diversos créditos que han combatidos (sic) mediante juicios contenciosos administrativos, radicados todos en la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz …"

De lo anterior, se advierte que el Municipio actor reconoce la firmeza de los créditos fiscales combatidos mediante juicio de nulidad 232/12-13-01-1, por un monto de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.), **que son, precisamente, los que están al origen del aviso de compensación impugnado.**

En efecto, de autos se desprende que el aviso dirigido al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se realizó con motivo del reporte de juicio concluido contenido en el oficio 3102224100/JF/2910, de fecha cuatro de noviembre de dos mil trece, suscrito por el jefe de Servicios Jurídicos de la Delegación Regional Veracruz Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del cual se informa al titular de la Subdelegación Poza Rica, lo siguiente:[18]

"Hago de su conocimiento que mediante sentencia de fecha 26 de noviembre de 2012, notificada a este instituto el día 05 de noviembre del 2012, la

[18] Foja 159 del expediente.

entonces Primera Sala Regional del Golfo; dictó una sentencia en la cual reconoció la VALIDEZ de las resoluciones impugnadas, con fundamento en los artículos 49, 50 y 52, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Preciso a usted que dicha sentencia fue impugnada a través del juicio de amparo radicado bajo el número 152/2013, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, quien mediante sentencia de fecha 30 de mayo de 2013, notificada a este instituto en fecha 11 de junio del mismo año, determinó NEGAR EL AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL.

"Por no estar conforme con la determinación antes citada, el entonces quejoso promovió recurso de revisión en contra de la sentencia de referencia, mismo que fue radicado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el número de expediente 2424/2013 (sic), el cual fue resuelto en sesión del día 11 de septiembre de 2013, desechando el recurso de revisión intentado por la quejosa.

"Por lo antes citado y toda vez que no existe recurso alguno que resolver, se confirma la legalidad de los actos hoy impugnados, por lo que la subdelegación deberá iniciar o continuar con las acciones de cobro a que haya lugar a fin de hacer efectivos los créditos fiscales (el subrayado es añadido).

Cabe señalar que en la carátula del mencionado reporte de juicio concluido, se precisa que el importe del crédito firme es de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.).

Adicionalmente en el oficio 31039200/1598/2013, por el que el delegado regional Veracruz Norte solicita al titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social que tramite la compensación con motivo de los créditos fiscales mencionados en el acto impugnado, también se señala que el cobro procede con motivo de que tales adeudos están firmes, al haber adquirido definitividad el fallo de la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictado en el juicio de nulidad 232/12-13-01-1, en el que se reconoció su validez.

Ahora bien, en el acto impugnado se detallaron los créditos fiscales adeudados, y se hizo el siguiente resumen de los mismos, con la subsecuente aclaración:

SUERTE PRINCIPAL	ACTUALIZACIÓN	RECARGOS	TOTAL
36’662,978.90	11’042,841.50	39’212,168.61	86’917,989.01

"Comunico a usted que el importe del adeudo principal, se encuentra actualizado al 17 de noviembre de 2013, por lo que cada mes sufrirá un incremento en los accesorios legales previstos en el artículo 40 de la Ley del Seguro Social relacionado con los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación."

Como puede verse, el acto impugnado versa respecto de diversos créditos fiscales que suman un importe de $36’662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.), por concepto de suerte principal, y que con actualización y recargos ascienden a $86’917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.), lo cual fue precisado expresamente en el acto impugnado.

Por tanto, no son exactas las afirmaciones del Municipio actor consistentes en que el acto impugnado se refiere a créditos distintos a los que se encuentran firmes, pues la diferencia entre la cantidad por la que se dio aviso de la compensación de participaciones y el monto que el actor reconoce como firme, obedece a las actualizaciones y recargos, cuestión que deriva del contenido del propio acto impugnado y que no fue controvertida.

En estas condiciones, ante lo infundado de los conceptos de invalidez hechos valer, procede reconocer la validez del oficio 310703679200/O.C./1597/2013, de siete de noviembre de dos mil trece, mediante el cual, el delegado regional de Veracruz Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social da a conocer al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, que el instituto procederá a cobrar un adeudo de $86’917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.).

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo.

TERCERO.—Se reconoce la validez del oficio precisado en la última parte del considerando sexto de este fallo.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en las controversias constitucionales 108/2013 y 115/2013.

I. Antecedentes.

En sesión pública de nueve de marzo de dos mil dieciséis, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de cuatro votos, las controversias constitucionales 108/2013 y 115/2013 en el sentido de declararlas infundadas, reconocer la validez de los oficios impugnados y sobreseer por diversos actos impugnados.

En las citadas controversias constitucionales el Municipio de Tuxpan del Estado de Veracruz impugnó, entre otras cosas, los oficios 310703679200/O.C/1597/2013 y 351-A-DGPA-E-1-a-263. El primero de los oficios fue emitido por el delegado regional de Veracruz Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social y dirigido al secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, y a través de él le da a conocer que procederá al cobro del adeudo de $86'917,989.01 (ochenta y seis millones novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y nueve pesos 01/100 M.N.) con cargo a la participaciones federales del ayuntamiento actor. En el segundo oficio el director de Enlace y Administración de Participaciones y Convenios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó a la tesorera de la Federación que se cubriera al Instituto Mexicano del Seguro Social un importe de $7'931,044.07 (siete millones novecientos treinta y un mil cuarenta y cuatro pesos 07/100 M.N.), con motivo de un adeudo del Municipio de Tuxpan con el citado instituto.[1]

II. Sentencia de la mayoría.

En las sentencias dictadas se estudió la legalidad de los oficios impugnados y se reconoció su validez.

III. Razones del voto.

No comparto las sentencias dictadas pues en ellas se determinó que el Municipio actor acreditó contar con interés legítimo para impugnar una pretendida retención de participaciones federales que, hasta el momento del dictado de las resoluciones, no había sido realizada por parte del Estado de Veracruz.

[1] El primer oficio se impugnó en la controversia constitucional 108/2013 y el segundo en la 115/2013.

En mi opinión, los sujetos relacionados en los oficios impugnados son la Federación y el Estado de Veracruz, si bien el supuesto para el entero de participaciones federales por parte del Estado de Veracruz es el no pago directo y el adeudo por parte del Municipio, la solicitud de cobertura es al Estado (como obligado solidario) y no al Municipio actor. Es cierto, como lo afirman las sentencias, que eventualmente se le retendrán sus participaciones al Municipio actor, sin embargo, esto se advierte no precisamente de los oficios impugnados, sino que forzosamente hay que establecer una relación con el Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social, que firmó el Municipio actor con dicha institución y que no fue acto impugnado.

La afectación a la hacienda municipal en sentido estricto no se hace mediante los oficios impugnados por el Municipio actor, sino que la misma es consecuencia del convenio firmado voluntariamente por el propio Municipio. La emisión por parte de los órganos de la federación de ciertos oficios dirigidos al Estado no afectan la esfera de competencias municipales ya que se basan en un acto voluntariamente aceptado y firmado por el Municipio actor: el Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social. De hecho, cabe señalar que el convenio se celebró entre los tres niveles de gobierno, la federación para prestar el servicio por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social a los trabajadores del Municipio, el Estado de Veracruz como obligado solidario en caso de que el Municipio no pagara, y el propio Municipio como obligado directo.

Me parece inaceptable que el propio Municipio pretenda usar la vía de controversia constitucional para impugnar la legalidad de los actos de aplicación del convenio que voluntariamente aceptó –los oficios impugnados–. Estoy convencido de que en este caso no hay una afectación a la esfera competencial municipal, sino solamente una revisión de la legalidad del acto con el cual el propio Municipio permitió, convencionalmente, la afectación de esa esfera. La vía de controversia constitucional se está utilizando como un mecanismo para entorpecer la efectividad del cobro derivado de la prestación de servicios por parte de la Federación a los Municipios pactada convencionalmente por los tres niveles de gobierno.

Si bien es paradójico que la única manera para que pudiera resultar afectada la esfera competencial del Municipio, examinable en esta vía, fuera mediante un convenio que el propio Municipio firmó, el cual repito, no está impugnado en estos casos, la posibilidad de realizar un análisis de fondo en este tipo de vía, no sería a través del análisis de cada participación retenida o crédito fiscal fincado, sino solamente la determinación de la existencia del convenio. El análisis de cada participación retenida o crédito fiscal fincado debe impugnarse a través de los medios legales de defensa correspondientes, tal como sucedió en estos casos, en donde incluso, dicho créditos se impugnaron ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y posteriormente a través del juicio de amparo.

Por estas razones no comparto el sentido de las sentencias dictadas, pues en mi opinión no se acreditó una afectación a la esfera competencial del Municipio actor, pues en el caso existe un convenio firmado voluntariamente por el propio Municipio para que, en caso de que no cubriera los montos debidos, se le retuvieran de sus participaciones federales.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 115/2013, a que se alude al inicio de este voto, aparece publicada en la página 600 de esta *Gaceta*.

Este voto se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. UN MUNICIPIO CUENTA CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR UN OFICIO EN EL QUE SE ORDENA A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN REALIZAR DESCUENTOS DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL GOBIERNO DE UN ESTADO, CON MOTIVO DEL ADEUDO DE UN MUNICIPIO DE ESTE ÚLTIMO (OFICIO 351-A-DGPA-E-1-a-263 DEL DIRECTOR DE ENLACE Y ADMINISTRACIÓN DE PARTICIPACIONES Y CONVENIOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO).

II. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA COMPENSACIÓN DE ADEUDOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL RESULTA APLICABLE SI UN AYUNTAMIENTO NO CUBRE DIRECTAMENTE LAS CUOTAS DERIVADAS DE OBLIGACIONES CONTRAÍDAS MEDIANTE UN ACUERDO SUSCRITO EN TÉRMINOS DE DICHO NUMERAL, SIN QUE DEBA SEGUIRSE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN REFERIDO EN EL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (OFICIO 351-A-DGPA-E-1-a-263 DEL DIRECTOR DE ENLACE Y ADMINISTRACIÓN DE PARTICIPACIONES Y CONVENIOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2013. MUNICIPIO DE TUXPAN, ESTADO DE VERACRUZ. 9 DE MARZO DE 2016. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ EL DERECHO DE FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de diciembre de dos mil trece, Francisco Arango Graña, síndico único del Municipio de Tuxpan, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en contra de las autoridades y actos que a continuación se indican:

1) Autoridades demandadas:

a. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b. Tesorería de la Federación.

2) Actos cuya invalidez se demanda:

a. La actual e inminente orden de descuento de participaciones federales, que puede realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Tesorería de la Federación, derivada del oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263, de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, signado por el director de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Dirección General Adjunta de Participaciones Federales y Dirección de Enlaces y Administración de Participaciones y Convenios (sic), y dirigido a la titular de la Tesorería de la Federación, mediante el cual se ordena, de manera infundada y sin derecho alguno, realizar el descuento de participaciones federales a varias entidades, entre las que se encuentra el Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz, a quien se le exige el adeudo de $2'452,325.92 (dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.).

b. Los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, que puedan derivarse de dicha orden.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En lo que interesa, el Municipio actor señaló los siguientes:

El treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Municipio de Tuxpan firmaron un convenio con la finalidad de que se prestaran los servicios de seguridad social a los trabajadores del Municipio. En la cláusula decimocuarta del mismo se señala que en el caso de que el Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz, no cubra directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social las cuotas correspondientes, el Gobierno del Estado de Veracruz, como obligado solidario, acepta realizar dicho pago con cargo a las participaciones federales que le correspondan. Asimismo, la parte actora aceptó que se realicen los descuentos a las participaciones federales que le corresponden por dichas omisiones.

Ahora bien, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha fincado diversos créditos al Municipio por supuestos incumplimientos a las obligaciones de seguridad social, sin que éstos tengan los fundamentos y la motivación suficiente, por lo que fueron impugnados en las vías administrativas y judiciales procedentes.

La actuación del Instituto Mexicano del Seguro Social, al girar oficio para retener participaciones federales por el monto de $2'452,325.92 (dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.) es a todas luces ilegal, ya que a la fecha únicamente ha quedado firme un crédito fiscal por el importe de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.). El oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263 no tiene sustento alguno, en virtud de que existen diversos créditos combatidos mediante juicios contenciosos administrativos, que siguen en trámite y se encuentran todos radicados en la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con sede en Xalapa, Veracruz.

En el mismo sentido, el Instituto Mexicano del Seguro Social revocó el procedimiento administrativo de ejecución por dichos créditos, haciendo imposible la ejecución de los mismos, dada su naturaleza de crédito fiscal.

Ante la probable situación de que existan juicios desfavorables a los intereses del Municipio y a pesar de estar legalmente revocado el procedimiento administrativo de ejecución de los créditos fiscales, se tiene el temor fundado de que exista orden de retención de participaciones federales por parte del director general Adjunto de la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas de la Dirección General de Participaciones y Aportaciones Federales de la Dirección de Enlace y Administración de Participaciones y Aportaciones Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la orden del titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social, respecto a supuestos adeudos del Municipio de Tuxpan por concepto de cuotas obrero patronales al instituto.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente estima que la orden para el efecto de retener las participaciones federales del Municipio de Tuxpan vulnera su libre administración hacendaria, ya que se omitieron los requisitos previos y no se siguieron los procedimientos legales necesarios para la afectación de las participaciones federales.

Esto es así, pues de la cláusula decimoquinta del convenio de regularización de la afiliación de los trabajadores del Ayuntamiento constitucional de Tuxpan, Veracruz, con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se advierte que si bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede retener y enterar al instituto, en vía de compensación, las participaciones correspondientes al Ayuntamiento, o en su caso al Gobierno del Estado, ello debe apegarse a la legislación aplicable, a saber, de conformidad con los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de la Ley del Seguro Social y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ahora bien, el artículo 24 del Código Fiscal de la Federación señala la posibilidad de que los adeudos entre entidades sean compensados; los artículos 233 y 287 de la Ley del Seguro Social prevén que los adeudos de cuotas obrero patronales y/o capitales constitutivos se carguen a las participaciones federales a que tiene derecho el Municipio con apego a las disposiciones legales aplicables y que tendrán naturaleza de crédito fiscal; mientras que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prevé el procedimiento y los requisitos a seguir para la afectación de participaciones al Municipio.

Conforme al referido precepto los Municipios pueden afectar sus participaciones cumpliendo las siguientes condiciones: a) que cuente con la autorización previa de la Legislatura Local; b) que las obligaciones sean inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios; c) que se cuente con la garantía solidaria del Estado; d) que se tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos; y, e) que se publique periódicamente la información de los registros de las deudas del Municipio.

Adicionalmente, conforme al reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, las afectaciones a las participaciones de un Estado o Municipio deben cumplir los siguientes requisitos: a) que sean obligaciones directas o contingentes, contraídas en apego a las leyes aplicables; b) que se indique qué tipo de obligación es la contraída; c) que haya sido aprobada previamente por la Legislatura la facultad de contraer y registrar obligaciones; d) que se acredite la publicación, local o nacional, de la información fiscal y financiera del solicitante; e) que se agregue en el registro mencionado un ejemplar original del instrumento jurídico en el que conste la obligación directa o contingente; y, f) que se agregue copia certificada de que la obligación se encuentra inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado.

Así, la parte actora considera que la autoridad demandada no acató el convenio celebrado entre el Municipio de Tuxpan y el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que no se observaron los lineamientos dispuestos por la Ley de Coordinación Fiscal y por el reglamento del artículo 9o. de dicho ordenamiento.

Por otro lado, si bien en el convenio mencionado se aceptó que se realice el cobro vía compensación de las obligaciones de seguridad social de las participaciones federales, ello no excluye que la afectación de dichas participaciones deba hacerse con apego a las disposiciones aplicables y, en tal sentido, previo a la solicitud de pago de los adeudos y a la afectación de las participaciones federales, la autoridad debió seguir el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de los créditos fiscales, previsto en el Código Fiscal de la Federación, en razón de que en el convenio aludido se señala como fun-

damento el artículo 287 de la Ley del Seguro Social, donde se indica que los adeudos de las obligaciones de seguridad social tendrán la naturaleza de créditos fiscales y, por tanto, el procedimiento para su cobro debe ser el que determinen las leyes fiscales.

Asimismo, considera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no revisó la existencia de los créditos fiscales, el estado procesal en que se encuentran o la firmeza del procedimiento administrativo de ejecución, en aras de requerir el pago de los supuestos incumplimientos de las obligaciones.

CUARTO.—**Artículos constitucionales que se aducen violados.** Se señala como infringido el artículo 115, fracción IV, inciso b), así como el último párrafo del mismo artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite.** Por auto de veintitrés de diciembre de dos mil trece, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo del dos mil trece, formó y registró el expediente y ordenó que, una vez iniciado el primer periodo de sesiones del año dos mil catorce, se enviaran los autos a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se proveyera lo relativo al turno del asunto.

En el mismo acuerdo, el Ministro integrante de la Comisión de Receso requirió al actor la aclaración de su escrito de demanda, respecto a si las órdenes de descuento que impugna en esta controversia constitucional, se refieren a los mismos créditos fiscales que son materia de la controversia constitucional 108/2013 o de la controversia constitucional 112/2012, esto en razón de que advirtió que los juicios de nulidad que mencionó el Municipio actor son esencialmente los mismos a los que se hace referencia en la controversia constitucional 108/2013, donde se impugna el mismo acto y se hace referencia a los mismos antecedentes sobre los juicios de nulidad y créditos fiscales.

El treinta de diciembre de dos mil trece, el síndico único del Municipio de Tuxpan desahogó la prevención realizada manifestando que los créditos fiscales son distintos a los que dieron lugar a las órdenes de descuento impugnadas en las controversias constitucionales 108/2013 y 112/2012.

En consecuencia, por acuerdo de treinta y uno de diciembre de dos mil trece, los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo, también integrantes de la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de dos mil trece, admitieron a trámite la demanda, tuvieron por

designados autorizados y señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; consideraron con el carácter de demandado, al Poder Ejecutivo Federal y no así al secretario de Hacienda y Crédito Público y al tesorero de la Federación, al tratarse de órganos subordinados a éste; tuvieron como terceros interesados al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y dieron vista al procurador General de la República.

Por otro lado, solicitaron al Poder Ejecutivo Federal el envío de una copia certificada de los antecedentes de los actos impugnados y requirieron a las Salas Regionales del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que informaran sobre el estado procesal de los juicios contencioso administrativos indicados en la demanda y remitieran copia certificada de las sentencias que se hubiesen dictado, apercibiéndolos que de no hacerlo se les aplicaría la multa correspondiente.

Por auto de dos de enero de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que el asunto fuera turnado, lo que correspondió, al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea de conformidad con el artículo en el artículo 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conexidad con la controversia constitucional 108/2013.

SEXTO.—**Contestación de la autoridad demandada.** El seis de febrero de dos mil catorce, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal presentó contestación a la demanda interpuesta por el Municipio de Tuxpan, en la que sostuvo:

1) Que el acto impugnado es **inexistente** en razón de que el oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263 no ordena la retención de las participaciones del Municipio sino del Gobierno del Estado.

Al respecto, explica que, de conformidad con el régimen de coordinación fiscal, la Federación puede retener participaciones federales a los Estados en dos supuestos: a) porque éstos hayan comprometido las participaciones federales que le corresponden o, b) porque los Municipios hayan comprometido sus participaciones y la Federación las retenga a través del pago único de participaciones que se hace al Estado correspondiente. En este caso, considera que se trata del primer supuesto ya que se retuvieron las participaciones del Estado por su carácter de obligado solidario como lo establece la cláusula decimocuarta del convenio de regularización de la afiliación al Seguro Social de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz. En consecuencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ha realizado acto tendente a retener participaciones del Municipio de Tuxpan.

2) Que el Municipio actor carece de **interés legítimo**, en virtud de que la orden de retención versa sobre participaciones federales del Estado de Veracruz y no del Municipio de Tuxpan, por lo que estima evidente que dicho acto no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones del promovente.

En este sentido, manifiesta que no se puede determinar la afectación concreta que resiente el actor, aunado a que no aporta argumento o prueba alguna que demuestre en qué forma le causa perjuicio el acto, en los términos exigidos por la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

Resalta que en la controversia constitucional 112/2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreseyó en el asunto por falta de interés jurídico del actor, al no recaer la compensación en su esquema de actuación y derechos sino en la del Estado de Veracruz.

3) Que no se vulnera la libre administración hacendaria del Municipio actor prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, ya que en materia de compensaciones no resultan aplicables los procedimientos previstos en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y el reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Al respecto, estima necesario hacer una distinción entre las *retenciones* de participaciones federales a las que se refiere el primer párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y las *compensaciones* de estos recursos conforme al párrafo sexto del mismo precepto.[1]

En términos de lo previsto en el artículo 9o., párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que corresponden a las entidades y Municipios por regla general son inembargables. Únicamente pueden retenerse las participaciones para el pago de las obligaciones contraídas por éstos con la autorización de las Legislaturas Locales, siempre y cuando, se inscriban en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de la Federación y de las Instituciones de Crédito que operen en el territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.[2]

---

[1] Al momento de los hechos correspondía al párrafo cuarto del mismo precepto.

[2] En la reforma publicada el nueve de diciembre de dos mil trece, se ampliaron las excepciones a la inembargabilidad de las participaciones federales a "aquellas correspondientes al fondo general de participaciones, al fondo de fomento municipal y a los recursos a que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la misma ley, que podrán ser afectados para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a

Por su parte, el sexto párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que no serán necesarios los requisitos establecidos en el párrafo primero del mismo precepto, en las compensaciones de participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la ley así lo autorice.

Además, en la regla 2 de las reglas de operación para el proceso de las solicitudes de afectación y compensación de las participaciones federales, se define "afectación" como el descuento que se efectúa con cargo a las participaciones federales, derivado del incumplimiento de pago de la obligación contraída por el deudor e inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios; y a la "compensación" como el descuento que se efectúa con cargo a las participaciones federales como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones, así como por incumplimiento de pago de créditos fiscales federales, cuando exista un convenio o acuerdo específico entre las partes interesadas.

Ahora bien, en la cláusula decimocuarta del convenio de regularización se observa que tanto el Ayuntamiento de Tuxpan como el Gobierno del Estado de Veracruz, en su carácter de obligado solidario, aceptaron que las cuotas no cubiertas directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social en los plazos respectivos, serían pagadas con cargo a las participaciones federales correspondientes a la referida entidad federativa. De ello se deduce el acuerdo de voluntades de realizar el pago de las cuotas patronales no cubiertas en los plazos legales con cargo a sus participaciones federales.

Por otra parte, en cuanto a la forma o vía conforme a la cual esas participaciones federales serían descontadas, en la cláusula décimoquinta del citado convenio, se pactó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retendría y enteraría al Instituto Mexicano del Seguro Social el monto de participaciones federales para cubrir el importe de los créditos fiscales, mediante compensación conforme a los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de la Ley del Seguro Social y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es por tal circunstancia, que no se omitieron los procedimientos legales existentes para la afectación de las participaciones federales, pues la afec-

---

petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana".

tación vía compensación no debe sujetarse a los requisitos de las retenciones de participaciones federales contenidos en el artículo 9o., párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, no existe transgresión a la libre administración de la hacienda municipal de la parte actora, toda vez que la afectación de participaciones federales vía compensación se realizó al Gobierno del Estado de Veracruz, y no al Municipio de Tuxpan.

4) La retención de participaciones por concepto de compensación no violenta el procedimiento administrativo de ejecución para los créditos fiscales en detrimento del Municipio actor.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es la encargada de realizar el procedimiento al que alude la actora, sino que es la encargada de afectar las participaciones federales de un Municipio o entidad federativa cuando así lo solicite el Instituto Mexicano del Seguro Social por obligaciones que contraigan con la Federación, en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe resaltar que, en el presente asunto, se impugna la orden de descuento de participaciones federales, conforme al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, por ser éste el ordenamiento legal que regula las participaciones federales que corresponden a las entidades federativas y a los Municipios. Sin embargo, esta regulación no se extiende a la reglamentación de los créditos fiscales que determina y ejecuta el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su calidad de órgano fiscal autónomo, los cuales se encuentran regulados en la Ley del Seguro Social y en el Código Fiscal de la Federación, y los cuales pueden ser impugnados por las vías administrativas correspondientes y no así en la presente controversia constitucional, por tratarse de una cuestión de mera legalidad que no trasciende en una invasión de esferas competenciales.

Por todas las consideraciones vertidas, resulta infundado el concepto de invalidez planteado.

SÉPTIMO.—**Manifestaciones de los terceros interesados.**

1) El **Instituto Mexicano del Seguro Social** formuló las siguientes manifestaciones:

Se actualiza la causa de sobreseimiento consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor, en virtud de que el acto controvertido no implica una afectación a su esfera de derechos.

Del contenido del oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263 combatido se advierte la falta de interés legítimo del actor, dado que la retención de participaciones que ordena no recae en su esfera de derechos, sino absolutamente en la del Gobierno del Estado de Veracruz, por ser obligado solidario, de conformidad con la cláusula decimocuarta del convenio de regularización de la afiliación al seguro social de los trabajadores, al servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz. En todo caso, el perjuicio que pudiera resentir, derivaría del descuento de las participaciones federales que en su momento pudiera realizar el Gobierno de Veracruz al Municipio de Tuxpan.

Al respecto, considera que sirven de apoyo las jurisprudencias «P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001», siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE."

También señala que un criterio similar al descrito fue sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 112/2012, donde determinó sobreseer al no existir un principio de afectación.

De igual manera, estima que se actualiza la causa de sobreseimiento consistente en la inexistencia del acto reclamado, toda vez que el Municipio actor no acredita ni exhibe una resolución emitida por parte del Gobierno del Estado de Veracruz en la que se ordene la retención de sus participaciones federales, para cubrir el importe de los adeudos que tiene con el Instituto Mexicano del Seguro Social. Así, del oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263 sólo se advierte la retención de participaciones al Gobierno del Estado de Veracruz.

En lo que respecta a los conceptos de invalidez, considera que es infundado el argumento del Municipio actor respecto a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no revisó la existencia, el estado procesal o la firmeza del procedimiento administrativo de ejecución de los créditos fiscales que el Instituto Mexicano del Seguro Social intenta cobrar, pues, por un lado, los diversos medios de defensa promovidos por el Municipio actor fueron resueltos con resultados desfavorables para sus intereses y quedaron firmes. Por otro lado, conforme a la cláusula decimosexta del convenio, la afectación de las participaciones federales no requiere del procedimiento administrativo de ejecución, sino que se exhiba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las cédulas de liquidación notificadas y no pagadas.

Por lo que, ante la falta de pago y en cumplimiento de las cláusulas decimocuarta y decimoquinta del convenio, el titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social sometió a consideración del jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la solicitud de retención de las participaciones federales del Estado de Veracruz por $2'648,179.31 (dos millones seiscientos cuarenta y ocho mil ciento setenta y nueve pesos 31/100 M.N.). Con motivo de lo anterior, el director de enlace y administración de Convenios de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263, solicitó a la Tesorería de la Federación el importe de $2'452,325.92 (dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.) por concepto de cuotas obrero patronales que adeuda al Instituto Mexicano de Seguro Social. En consecuencia, el veintinueve de noviembre de dos mil trece, la Tesorería de la Federación efectuó transferencia electrónica al Instituto Mexicano del Seguro Social por dicha cantidad.

2) Por su parte, el **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz** expuso las siguientes manifestaciones:

De las cláusulas decimotercera, decimocuarta, decimoquinta, decimosexta y vigésima del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, se desprende esencialmente lo siguiente: a) las cuotas que resulten a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social se pagarán por mes vencido en el lugar que designe dicho instituto y comunique por escrito, mismas que serán cubiertas por el Ayuntamiento con las primas de financiamiento establecidas en la ley; b) el Gobierno Federal contribuirá conforme le corresponda de acuerdo a la ley; c) si el Ayuntamiento no cubre las cuotas, el Gobierno del Estado, como obligado solidario, acepta realizar el pago con cargo a sus participaciones federales, aceptando el Ayuntamiento a su vez el descuento de sus participaciones el monto cubierto a su nombre; d) la secretaría acepta retener y enterar al Instituto, en vía de compensación, sin necesidad de mayor trámite que la exhibición del instituto de la copia de la liquidación notificada y no pagada a la secretaría; y, e) las partes aceptan que toda controversia generada con motivo de la interpretación y aplicación del convenio se resolverá de común acuerdo.

Del oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263 se observa la omisión de las formalidades pactadas en el convenio, ya que no menciona que se haya hecho la exhibición de la liquidación notificada y no pagada, tampoco se aprecia la fase de

conciliación o común acuerdo a la que las partes se sometieron para la interpretación y aplicación del convenio.

Asimismo, la autoridad oficiante se excede en sus facultades al no observar los procedimientos necesarios para el cobro vía compensación, establecidos en las Reglas de Operación para el Proceso de Solicitudes de Afectación y Compensación de Participaciones Federales.

La segunda de las Reglas de Operación para el Proceso de Solicitudes de Afectación y Compensación de Participaciones Federales, en su fracción III, indica que "compensación" es el descuento que se efectúa con cargo a las participaciones federales como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones, así como incumplimiento de pago de créditos fiscales federales, cuando exista un convenio o acuerdo específico entre las partes interesadas o cuando la Ley de Coordinación Fiscal así lo autorice.

Asimismo, la sexta de las reglas aludidas, señala el procedimiento que deberán observar las solicitudes derivadas de la aplicación de procedimientos de compensación. De esta manera, en su fracción II, se establece que se destine copia a la entidad federativa de la notificación al deudor de los montos de los créditos pendientes de pago; en la fracción IV, se señala que una vez notificado el acuerdo deberá transcurrir un mes; en la fracción VII, se menciona que deberán adjuntarse los documentos que acrediten el requerimiento de pago del deudor y de la firmeza de los mismos.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** Previo dictamen, el presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se avocará al conocimiento del asunto, y devolver los autos a la ponencia, para formular el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera 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 b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Fe-

deración, así como con el punto segundo, fracción I, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre un Municipio y la Federación en la que se impugnan actos y por no requerirse la intervención del Pleno de la Suprema Corte de Justicia Nación.

SEGUNDO.—**Certeza de los actos.** En la demanda se señalaron como impugnados los siguientes actos:

1) La actual e inminente orden de descuento de participaciones federales, que puede realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Tesorería de la Federación, derivada del oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263, de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, signado por el director de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Dirección General Adjunta de Participaciones Federales y Dirección de Enlaces y Administración de Participaciones y Convenios (sic), y dirigido a la titular de la Tesorería de la Federación, mediante el cual se ordena, de manera infundada y sin derecho alguno, realizar el descuento de participaciones federales a varias entidades, entre las que se encuentra el Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz, a quien se le exige el adeudo de $2'452,325.92 (dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.).

2) Los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, que puedan derivarse de dicha orden.

Respecto de los actos identificados en el inciso 1) del estudio integral de la demanda, esta Sala advierte que lo que en realidad combate el Municipio actor es el oficio **351-A-DGPA-E-1-a-263**, de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, por el cual el director de Enlace y Administración de Participaciones y Convenios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Tesorera de la Federación que se cubriera al Instituto Mexicano del Seguro Social un importe de $7'931,044.07 (siete millones novecientos treinta y un mil cuarenta y cuatro pesos 07/100 M.N) con cargo a las participaciones del Estado de Veracruz. Lo anterior, en parte, con motivo del adeudo del Municipio de Tuxpan con el citado instituto por la cantidad de $2'452,325.92 (dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.).

Esto es así, pues los conceptos de invalidez están dirigidos precisamente a demostrar que previo a dicha solicitud no se siguieron los procedimientos legales conducentes ni se verificó la firmeza de los créditos fiscales de origen.

La existencia de dicho acto se acredita en términos de la copia certificada que del mismo obra en autos.[3]

A este respecto, la autoridad demandada argumenta que el acto impugnado es inexistente, pues en el caso no se ordenó la retención de las participaciones del Municipio sino aquellas del Gobierno del Estado de Veracruz, planteamiento que resulta infundado, pues el Municipio actor no impugnó la orden de retención de sus propias participaciones, sino precisamente el oficio por el que se solicita la entrega de recursos al Instituto Mexicano del Seguro Social, con cargo a las participaciones del Estado de Veracruz, cuya existencia quedó acreditada.

Por otra parte, por cuanto hace a los actos precisados en el inciso **2)** consistentes en los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, que puedan derivarse de dicha orden, esta Primera Sala advierte que los referidos efectos constituyen actos futuros e inciertos cuya existencia no se acredita en autos, por lo que procede el sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[4]

TERCERO.—**Oportunidad.** La presente controversia se hace valer en contra de un acto, por lo que para el cómputo de la oportunidad debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, cuando se impugnan actos en la controversia constitucional, el actor cuenta con un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que: a) surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) se ostente sabedor de los mismos.

En el caso no obra en autos constancia de que el oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263 le haya sido notificado a la parte actora, y en la demanda no señala la fecha en que tuvo conocimiento del mismo. Tampoco obra documento alguno del que se advierta que el Municipio actor se haya ostentado sabedor del acto en alguna fecha determinada.

---

[3] Fojas 31 a 33 del expediente.

[4] En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 60/2011, 72/2011 y 73/2011, en sesión del catorce de febrero de dos mil trece; la controversia constitucional 94/2011, en sesión del dieciocho de febrero de dos mil trece; y, la controversia constitucional 79/2013, en sesión de uno de abril de dos mil catorce.

En estas circunstancias, esta Primera Sala considera que el Municipio actor se ostentó sabedor del oficio impugnado, precisamente el día de la presentación de la demanda, pues es la única fecha en la que se puede tener certeza de que la parte actora tenía conocimiento del acto impugnado.

Así, al haberse interpuesto el mismo día en que el promovente tuvo conocimiento del acto y, por tanto, antes de que inicie dicho plazo para hacerlo, la demanda es oportuna, toda vez que el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia sólo pretende que el aludido medio de control no se haga valer después de concluido el plazo, pero no impide que pueda presentarse antes de que inicie.[5]

CUARTO.—**Legitimación de las partes.** A continuación se procede a analizar la legitimación de las partes:

Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,[6] establecen que

---

[5] Al respecto, el Tribunal Pleno, ha sostenido el siguiente criterio jurisprudencial: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES EXTEMPORÁNEA AUN CUANDO SE PRESENTE EL MISMO DÍA EN QUE EL PROMOVENTE TENGA CONOCIMIENTO, SE OSTENTE SABEDOR O HUBIERE SIDO NOTIFICADO RESPECTO DEL ACTO, O BIEN, SE PUBLIQUE LA NORMA O SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.—Conforme al artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la controversia constitucional puede interponerse, tratándose de actos, dentro del plazo de 30 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 ellos; mientras que tratándose de normas generales, el plazo será de 30 días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; sin embargo, si dicho medio de control constitucional se interpone antes de que inicie dicho plazo para hacerlo, es decir, el mismo día en que el promovente hubiere tenido conocimiento, se ostente sabedor, o sea notificado del acto, o bien, se publique la norma o se produzca su primer acto de aplicación, su presentación no resulta extemporánea, toda vez que el citado numeral sólo pretende que el aludido medio de control no se haga valer después de concluido el plazo, pero no impide que pueda presentarse antes de que inicie, máxime que no existe disposición legal que lo prohíba expresamente, ni que señale que por ello sea extemporánea su interposición." (Jurisprudencia P./J. 114/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2811)

[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.

"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

el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

El Municipio actor compareció por conducto de su síndico único, Francisco Arango Graña, quien acreditó tener tal cargo con la copia certificada, en la parte conducente, de la Gaceta Oficial del Estrado de Veracruz de Ignacio de la Llave, del martes veintiocho de diciembre de dos mil diez, donde el Instituto Electoral Veracruzano publica la lista de los miembros del Ayuntamiento de Tuxpan y el cargo que ocupan.

Al respecto, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz,[7] establece que el síndico tiene a su cargo la representación legal del Ayuntamiento. En consecuencia, el síndico que suscribe la demanda cuenta con la facultad de representación del Municipio actor en esta vía.

Asimismo, el Municipio de Tuxpan cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada. El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto de Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, ostentándose como consejero jurídico del Ejecutivo Federal.

Tal carácter se acreditó con copia certificada del nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, en la que consta que fue designado por el Ejecutivo Federal en el cargo con que se ostenta.[8]

Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir a esta vía en representación del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 11,

---

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."

[7] "**Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"**I.** Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo;

"**II.** Representar legalmente al Ayuntamiento."

[8] Foja 60 del expediente.

último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[9]

En tal virtud, de conformidad con los preceptos antes citados, debe reconocérsele legitimación procesal para comparecer en representación del Poder Ejecutivo Federal.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** A continuación se procede a analizar las causas de improcedencia hechas valer por la parte demandada o que se adviertan de oficio.

El Poder Ejecutivo Federal hace valer como causa de improcedencia la falta de interés legítimo del Municipio actor, pues considera que la controversia constitucional debe sobreseerse, en virtud de que la orden de retención versa sobre participaciones federales del Estado de Veracruz y no del Municipio de Tuxpan, por lo que estima evidente que dicho acto no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones del promovente.

La causa de improcedencia planteada es **infundada**.

El Municipio actor controvierte el oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263, de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, signado por el director de Enlace y Administración de Participaciones y Convenios, de la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales, de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y dirigido a la titular de la Tesorería de la Federación, mediante el cual se ordena realizar el descuento de participaciones federales al *Estado de Veracruz*, con motivo del adeudo de $2'452,325.92 (dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.) del Ayuntamiento de Tuxpan.

El texto del oficio es el siguiente:

"Oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263
"México, D.F. a 22 de noviembre de 2013

[9] "**Artículo 11.** …
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

"Lic. Irene Espinosa Castellano
"Tesorera de la Federación
"Constituyentes 1001, Edif. 'B' 4o. piso
"Col. Belén de las Flores
"Ciudad

"Mediante oficios 09 52 75 9300/2412, 09 52 75 9300/2413, 09 52 75 9300/2431, 09 52 75 9300/2415, 09 52 75 9300/2416 y 09 52 75 9300/2417 de 11 del actual, la Lic. Norma Gabriela López Castañeda, titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), solicita se cubra el importe de $7'931,044.07 (siete millones novecientos treinta y un mil cuarenta y cuatro pesos 07/100 M.N.), por concepto de cuotas obrero patronales y accesorios que adeudan a la institución los Municipios de Tuxpan, Atoyac, Minatitlán, Yanga, la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento de Coatzacoalcos y la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Gobierno del Estado de Veracruz, como a continuación se detalla: (se transcribe el monto de los adeudos por cada Municipio o dependencia)

"Fundamenta su solicitud en la declaración I, II, III y IV del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio de los Municipios de Tuxpan, Atoyac, Minatitlán, Yanga, la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento de Coatzacoalcos y la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Gobierno al Seguro Social (sic), con la intervención del Gobierno del Estado, donde se establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para pagar directamente al instituto el importe de las cuotas, en caso de incumplimiento, estando como garantía las participaciones que en ingresos federales le corresponden al Estado de Veracruz, según lo dispuesto en las cláusulas décima, undécima, duodécima, decimotercera, decimocuarta, decimosexta y decimoséptima del citado convenio.

"Por lo anterior, una vez analizados los antecedentes que obran en esta dirección a mi cargo, con fundamento en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, solicito a usted disponer lo necesario a fin de que se cubra el importe de referencia a dicha institución con cargo a las participaciones del Estado de Veracruz.

"Atentamente
"El director
"(firma)
"José Grajales Porras"

En lo relativo al Municipio de Tuxpan en el propio oficio se precisó que el adeudo correspondiente ascendía a la cantidad de $2'452,325.92 (dos mi-

llones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.) por concepto de cuotas obrero patronales y accesorios de los periodos 09/2011, 1, 7 , 10 y 11/2012, 17/2013 y 4/2010.

Como puede verse, a través del oficio impugnado se solicita a la Tesorería de la Federación que se cubran ciertas cantidades, al Instituto Mexicano del Seguro Social con cargo a las participaciones federales correspondientes al Estado de Veracruz.

Es entonces cierto que el pago al Instituto Mexicano del Seguro Social no se solicitó con cargo a las participaciones federales del Municipio, sino a las que tiene derecho el Estado de Veracruz. Sin embargo, a juicio de esta Primera Sala lo anterior no implica que el Ayuntamiento actor carezca de interés legítimo para impugnar dicho oficio, pues lo cierto es que el acto impugnado produce un principio de afectación al Municipio actor, derivado de la situación de hecho que guarda frente a la respectiva instrucción de pago.

Los criterios prevalecientes del Pleno y las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen que el estándar para la identificación del interés legítimo necesario para promover controversia constitucional, requiere la existencia de una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos facultados para promoverla, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación, en razón de la situación de hecho en la que éstos se encuentren, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada.[10]

---

[10] Al respecto, véanse las siguientes tesis:
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, tesis P./J. 83/2001, página 875)
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN

Tal estándar se satisface en el caso que nos ocupa ya que, por un lado, el origen del acto impugnado se encuentra en el aducido incumplimiento de obligaciones a cargo del Municipio de Tuxpan consistentes en el pago de las aportaciones de seguridad social al Instituto Mexicano del Seguro Social y, por otra parte, la retención de participaciones federales al Estado de Veracruz constituye el presupuesto para que posteriormente se le descuenten al Municipio los montos cubiertos a su nombre.

En efecto, el surgimiento de la obligación a que se refiere el oficio 351-A-DGPA-E-1-a-263 deriva de la suscripción del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, celebrado entre éste y el Instituto Mexicano del Seguro Social, con la participación de la Secretaría de Hacienda de Crédito Público y del Gobierno del Estado de Veracruz como obligado solidario, cuyas cláusulas decimocuarta a decimosexta establecen:[11]

"Décimocuarta. En el caso de que el Ayuntamiento no cubra directamente a el 'instituto' las cuotas correspondientes en los plazos establecidos por la 'la ley', 'el Gobierno del Estado', como obligado solidario, acepta realizar dicho pago con cargo a sus participaciones federales.

PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.—En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, tesis 2a. XVI/2008, página 1897)

[11] Fojas 211 a 218 del expediente.

"'El Ayuntamiento' acepta que el 'el Gobierno del Estado' y/o 'la secretaría' descuenten de las participaciones federales que le corresponden, los montos que se hubiesen cubierto a su nombre."

"Décimoquinta. Con fundamento en los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de la 'la ley' y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en base a lo estipulado en la cláusula anterior, 'la secretaría' acepta retener y enterar a 'el instituto', en vía de compensación, del monto de las participaciones que en ingresos federales correspondan a 'el Ayuntamiento' o en su caso a 'el Gobierno del Estado' en su carácter de obligado solidario, el importe de las cuotas, así como, en su caso, los recargos moratorios, actualización y capitales constitutivos que se generen con motivo de la aplicación de este convenio."

"Décimosexta. Cuantas veces 'la secretaría' tenga que cubrir a 'el instituto' cantidades con cargo a 'el Ayuntamiento' derivadas de este convenio, estará plenamente autorizada para hacerlo sin necesidad de la conformidad previa y expresa del mismo. Bastará que el 'el instituto' le exhiba la copia de la liquidación notificada y no pagada."

Derivado de dicho convenio, el Municipio de Tuxpan se encuentra en una posición especial frente al acto impugnado, pues aunque no son sus participaciones las que en este momento se pretenden afectar, la retención de las correspondientes al Estado de Veracruz es el presupuesto para que posteriormente le sean descontadas las cantidades cubiertas a su nombre, en términos de la cláusula decimocuarta, lo que a juicio de esta Sala constituye un principio de afectación suficiente para acudir a este medio de control constitucional.

Esto es así, máxime que es en este momento cuando pueden formularse argumentos tendientes a controvertir la existencia de los adeudos en los que se pretende fundar las retenciones, lo que difícilmente podría traerse a colación en caso de que tales retenciones se concretaran y posteriormente el Gobierno Estatal las repercutiera al Municipio.

Cabe señalar que ya esta Sala admitió el interés legítimo de un Municipio que reclamaba la retención de participaciones federales estatales, con motivo del incumplimiento de un convenio con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al fallar la controversia constitucional 82/2009 en sesión de diecisiete de febrero de dos mil diez, por unanimidad de votos, siendo ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

No habiendo más causas de improcedencia que se hagan valer o que se adviertan de oficio, se procede a analizar la constitucionalidad del acto impugnado.

SEXTO.—**Estudio de fondo.** Del estudio integral de la demanda y el escrito de aclaración respectivo, se desprende que el actor hace valer, en esencia, los siguientes argumentos en contra del oficio impugnado:

1) Que el aviso de retención es inválido, pues previamente a su emisión debieron seguirse los procedimientos y requisitos que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento prevén para la afectación de participaciones federales.

2) Que también debió seguirse un procedimiento administrativo de ejecución previo a la solicitud de los adeudos, lo que en el caso no ocurrió pues dicho procedimiento fue revocado.

3) Que los créditos fiscales por cuyo incumplimiento se ha dado el aviso de retención de participaciones federales al Estado de Veracruz han sido impugnados y no se encuentran firmes, ya que únicamente se encuentra firme un crédito por la cantidad de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.).

El primer concepto de invalidez reseñado resulta **infundado**.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución General establece, entre otros principios, el de libre administración de la hacienda municipal, el cual garantiza la libre disposición y aplicación de los recursos con que cuentan los Municipios para la satisfacción de sus necesidades en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.[12] Entre los recursos que

[12] Lo anterior, se advierte de la tesis 1a. CXI/2010: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar

integran su hacienda, se encuentran las participaciones federales a que tienen derecho los Municipios en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene como finalidad, entre otras cuestiones, coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales.[13]

Respecto de las participaciones que en el marco de dicho sistema corresponden a los Municipios, el artículo 6o. de dicha ley, señala que deberán cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 9o., que es precisamente el que el Municipio actor estima inobservado en este caso, por lo que conviene transcribir su contenido (vigente al momento del acto impugnado):

---

su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización *a posteriori* en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios." (Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213)

[13] "**Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. ..."

"**Artículo 9o.** Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cundo (sic) a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

"Las entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

"**No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice**.

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

"En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y Municipios."

Del precepto anterior se advierte que la Ley de Coordinación Fiscal prevé, por un lado, la posibilidad de que puedan afectarse las participaciones federales cuando dichas retenciones se destinen al pago de obligaciones contraí-

das por las entidades y Municipios, con la Federación, con las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como con las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre y cuando dichas obligaciones cumplan con los requisitos que el propio precepto y su reglamento establecen, entre los que destacan: que se trate de obligaciones aprobadas por las Legislaturas Locales y que estén inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

Por otra parte, además de la posibilidad de retener participaciones federales para el pago de este tipo de obligaciones, el propio artículo 9o., en su párrafo cuarto (ahora sexto), prevé la figura de las compensaciones las cuales proceden: a) como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones; y, b) con motivo de las obligaciones que las entidades y los Municipios tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice. Por disposición expresa del precepto en cita, tratándose de dichas compensaciones no aplican los requisitos previstos en el párrafo primero.

Esta distinción que hace el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal entre la retención de participaciones para el pago de obligaciones contraídas con la Federación, con instituciones de crédito o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y la compensación de participaciones con motivo de obligaciones pactadas con la Federación mediante convenios, permite advertir que las obligaciones a que se refiere el primer párrafo, son aquellas previstas en el artículo 117, fracción VIII, constitucional,[14] es decir, las

[14] "**Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:
"…
"**VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.
"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

obligaciones o empréstitos destinados a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, las cuales pueden ser contraídas por los Estados y Municipios con aprobación de las Legislaturas Locales.

En este sentido, ya esta Primera Sala ha sostenido el criterio de que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prevé por un lado, la retención de participaciones federales y, por otro, los mecanismos de compensación por convenio entre las partes, precisando que en este último caso no son aplicables los requisitos de aprobación por parte de la Legislatura, registro de las obligaciones, etcétera.[15]

En el caso que nos ocupa, el aviso de retención de participaciones federales al Estado de Veracruz, que constituye el acto impugnado, no deriva de obligaciones o empréstitos para, cuyo pago o garantía se hayan destinado las participaciones federales en términos del artículo 117, fracción VIII, constitucional; proviene de la aceptación por parte del Estado de Veracruz y del Municipio de Tuxpan, para que en caso de incumplimiento de pago de las cuotas que este último se comprometió a pagar, al Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proceda a la compensación de los adeudos con las participaciones federales correspondientes a uno u otro, indistintamente.

Concretamente, la obligación del Municipio se sustenta en la suscripción del Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz, celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social, con la participación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En dicho convenio las partes acordaron regularizar la afiliación de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento, incorporados al régimen obligatorio del Seguro Social desde el tres de julio de mil novecientos ochenta, quedando a cargo del Ayuntamiento el pago de las cuotas obrero-patronales, las cuales

---

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

[15] Controversia constitucional 82/2009, fallada el diecisiete de febrero de dos mil diez, por unanimidad de votos, siendo ponente el Ministro Juan N. Silva Meza, páginas 63 a 68.

deben pagarse por mes vencido y que de no cubrirse éstas en los plazos respectivos, el Gobierno del Estado, como obligado solidario, realizará dicho pago con cargo a sus participaciones federales, aceptando el Ayuntamiento que en tal supuesto se le descontarán de sus propias participaciones federales los montos cubiertos a su nombre, y especificándose que ello se realizará a través del mecanismo de compensación.[16]

Por tanto, los requisitos que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento prevén para la retención de participaciones federales con motivo de obligaciones o empréstitos contraídos por las entidades o Municipios en términos del artículo 117 constitucional, **no resultan aplicables** para efectos de la solicitud de pago con cargo a las participaciones del Estado de Veracruz y en tal sentido no era necesario cumplir con los requerimientos de autorización y registro que el Municipio actor apunta.

El segundo concepto de invalidez plantea que previamente al aviso de retención debió agotarse un procedimiento administrativo de ejecución, lo cual no ha acontecido, al haberse revocado el iniciado con tal fin.

---

[16] "**Primera.** 'El Ayuntamiento' y 'el instituto' acuerdan que mediante la celebración de este convenio se regulariza la afiliación de los trabajadores al servicio de 'el Ayuntamiento' incorporados voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social desde el 3 de julio de 1980, tal y como se desprende de lo previsto en 'la ley'."
"Por lo que corresponde a la inscripción de nuevos trabajadores, 'el Ayuntamiento' y 'el instituto' se obligan a efectuar dicha inscripción y a cumplir con las obligaciones que les impone 'la ley'.
"**Décimotercera.** Las partes acuerdan que las cuotas que resulten a favor de 'el instituto' se pagarán por mes vencido en el lugar que éste designe mediante comunicación escrita.
"El pago de las cuotas overo-patronales (sic) queda íntegramente a cargo de 'el Ayuntamiento', cubriéndose éstas con las primas de financiamiento que establece la ley, correspondientes a los seguros señalados en la cláusula décima de este convenio.
"Por su parte el gobierno federal, contribuirá conforme le corresponda a cada ramo de seguro, de acuerdo a lo dispuesto en 'la ley'.
"**Décimocuarta**. En caso de que 'el Ayuntamiento' no cubra directamente a 'el instituto' las cuotas correspondientes en los plazos establecidos por 'la ley', 'el Gobierno del Estado', como obligado solidario, acepta realizar dicho pago con cargo a sus participaciones federales.
"'El Ayuntamiento' acepta que 'el Gobierno del Estado' y/o 'la secretaría' descuenten de las participaciones federales que le corresponden, los montos que se hubiesen cubierto a su nombre."
"**Décimoquinta**. Con fundamento en los artículos 24 del Código Fiscal de la Federación, 233 y 287 de 'la ley' y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en base a lo estipulado en la cláusula anterior, 'la secretaría' acepta retener y enterar a 'el instituto', en vía de compensación, del monto de las participaciones que en ingresos federales correspondan a 'el Ayuntamiento' o en su caso a 'el Gobierno del Estado' en su carácter de obligado solidario, el importe de las cuotas, así como en su caso, los recargos moratorios, actualización y capitales constitutivos que se generen con motivo de la aplicación de este convenio."
"**Décimosexta**. Cuantas veces 'la secretaría' tenga que cubrir a 'el instituto' cantidades con cargo a 'el Ayuntamiento' derivadas de este convenio, estará plenamente autorizada para hacer-

Dicho argumento resulta también **infundado**, pues en términos del convenio celebrado entre el Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz y el Instituto Mexicano del Seguro Social, la compensación procede siempre que el Ayuntamiento no cubra directamente al instituto las cuotas correspondientes en los plazos legales, bastando para ello, la exhibición de la liquidación notificada y no pagada.

El hecho de que las cuotas a cargo del Ayuntamiento tengan carácter de crédito fiscal en términos del artículo 287 de la Ley del Seguro Social,[17] no implica que para su cobro deba seguirse el procedimiento administrativo de ejecución a que se refiere el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación,[18] pues para el caso de incumplimiento de sus obligaciones, el seguro social y el Ayuntamiento de Tuxpan pactaron un procedimiento específico, a saber, el mecanismo de compensación a que se refiere el párrafo cuarto (ahora sexto) del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, por el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para retener las cantidades que procedan de las participaciones federales que correspondan ya sea al Estado de Veracruz, como obligado solidario, o al propio Ayuntamiento.

---

lo sin necesidad de la conformidad previa y expresa del mismo. Bastará que 'el instituto' le exhiba la copia de la liquidación notificada y no pagada."

[17] "**Artículo 287.** Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta ley, los gastos realizados por el instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal."

[18] "**Artículo 145.** Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución.

"Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando el crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad trabará el embargo.

"La autoridad que practique el embargo precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones del embargo.

"La autoridad requerirá al obligado para que dentro del término de 10 días desvirtúe el monto por el que se realizó el embargo. El embargo quedará sin efecto cuando el contribuyente cumpla con el requerimiento. Transcurrido el plazo antes señalado, sin que el obligado hubiera desvirtuado el monto del embargo precautorio, éste quedará firme.

"El embargo precautorio practicado antes de la fecha en que el crédito fiscal sea exigible, se convertirá en definitivo al momento de la exigibilidad de dicho crédito fiscal y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

"Si el particular garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 141 de este código, se levantará el embargo.

"Son aplicables al embargo precautorio a que se refiere este artículo, las disposiciones establecidas para el embargo y para la intervención en el procedimiento administrativo de ejecución que, conforme a su naturaleza, le sean aplicables." (vigente al momento del acto impugnado)

En tal sentido, es irrelevante determinar si, como lo aduce el Municipio actor, respecto de los créditos a que se refiere el acto impugnado existió un procedimiento administrativo de ejecución que haya sido revocado.

Por último, en el tercer concepto de invalidez se afirma que los créditos fiscales por cuyo incumplimiento se ha dado el aviso de retención de participaciones federales al Estado de Veracruz han sido impugnados y no se encuentran firmes, con excepción de un crédito por la cantidad de $36'662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.).

Dicho argumento es **infundado**.

De la lectura del oficio impugnado se advierte que los adeudos, cuyo pago se solicita a la Tesorería de la Federación con cargo a las participaciones del Estado de Veracruz se refieren a las cuotas ordinarias correspondientes al bimestre 9/2011, así como 1/2012, 7/2012, 10/2012, 11/2012, 1/2013, 4/2010, así como las relativas al seguro de retiro, censantía en edad avanzada y vejez, correspondiente al bimestre 1/2012.

Por su parte, los juicios que el Municipio actor aduce se encuentran en trámite son los siguientes:

Juicio de nulidad	Periodo	Monto
3009/12-13-01-9	01/2005-06/2005	$1'557,290.66
471/13-13-02-8	06/2006	$489,283.03
472/13-13-01-4	05/2012	$507,495.51
473/13-13-02-7	01/2012	$497,214.20
474/13-13-02-6	01/2007-12/2007	$44'041,951.98
475/13-13-01-2	11/2011	$472,158.63
476/13-13-01-6	12/2012	$482,512.96
477/13-13-01-7	03/2012	$475,173.73
478/13-13-02-2	02/2012	$460,271.98
479/13-13-02-4	10/2011	$493,505.93
480/13-13-02-6	08/2011	$493,307.58
572/13-13-01-6	07/2012	$513,907.47
573/13-13-01-4	04/2011	$273,096.67

574/13-13-01-8	04/2011	$226,016.18
575/13-13-02-8	05/2012	$202,426.07
576/13-13-01-3	03/2012	$219,894.71
577/13-13-01-7	01/2012	$210,810.21
578/13-13-02-1	09/2011	$320,154.79
579/13-13-02-4	04/2012	$480,365.33
580/13-13-02-7	03/2011	$224,577.92
581/13-13-01-2	05/2011	$237,718.99
582/13-13-02-6	02/2012	$216,504.48
767/13-13-01-7	08/2012	$514,419.33
941/13-13-02-9	04/2012	$228,084.00
1182/13-13-01-4	09/2012	$498,754.01
1127/13-13-01-9	01/2013	$218,999.82
1128/13-13-01-3	02/2013	$409,407.89
1327/13-13-01-8	05/2012	$221,012.37

De lo anterior, se advierte que los únicos juicios que versan sobre créditos correspondientes a los bimestres citados en el oficio impugnado son los siguientes:

Juicio de nulidad	Periodo del crédito
473/13-13-02-7	01/2012
572/13-13-01-6	07/2012
577/13-13-01-7	01/2012
1127/13-13-01-9	01/2013

Pues bien, por cuanto hace al adeudo por concepto de cuotas ordinarias correspondiente al bimestre 1/2012, de autos se advierte que el tres de septiembre de dos mil trece, la Sala Regional del Golfo dictó sentencia en el expediente 473/13-13-01-7 en la que reconoció la validez de la resolución impugnada.[19]

Por cuanto hace al expediente 572/13-13-01-6, se trata de un recurso de reclamación interpuesto por el Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz, en contra

[19] Fojas 62 a 101 del cuaderno de pruebas.

del auto que desechó por extemporánea la demanda presentada contra la cédula de liquidación por las cuotas relativas al periodo 7/2012. En dicho expediente, la Primera Sala Regional del Golfo dictó sentencia el siete de junio de dos mil trece, declarando procedente pero infundado el recurso y confirmando el acuerdo de desechamiento.[20]

Respecto del juicio de nulidad 577/13-13-01-07 la Magistrada presidenta de la Sala Regional del Golfo informó mediante oficio de diecisiete de enero de dos mil catorce, que el veintitrés de abril de dos mil trece se dictó un acuerdo en el que se tuvo por no presentada la demanda.[21]

Finalmente, por cuanto hace al juicio contencioso administrativo 1127/13-13-01-9, de autos se desprende que la Sala Regional del Golfo dictó sentencia el veintiuno de noviembre de dos mil trece en la que reconoció la validez de la resolución impugnada.[22]

En todos esos casos, el Municipio actor no ofreció pruebas que demostraran que dichas resoluciones desfavorables hayan sido combatidas mediante juicios o recursos pendientes de resolución, ni en autos obran medios de convicción en tal sentido.

Por tanto, no existe evidencia de que los créditos por cuyo adeudo se solicitó a la Tesorería de la Federación el pago con cargo a las participaciones del Estado de Veracruz, hayan estado sub júdice al momento de la emisión del oficio impugnado, como lo afirma el Municipio actor.

En estas condiciones, ante lo infundado de los conceptos de invalidez hechos valer, procede reconocer la validez del oficio **351-A-DGPA-E-1-a-263**, de fecha veintidós de noviembre de dos mil trece, por el cual el director de Enlace y Administración de Participaciones y Convenios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó a la tesorera de la Federación que se cubriera, al Instituto Mexicano del Seguro Social un importe de $7'931,044.07 (siete millones novecientos treinta y un mil cuarenta y cuatro pesos 07/100 M.N) con cargo a las participaciones del Estado de Veracruz. Lo anterior, en parte, con motivo del adeudo del Municipio de Tuxpan con el citado instituto por la can-

[20] Fojas 302 a 306 del cuaderno de pruebas.
[21] Fojas 1 y 2 del cuaderno de pruebas.
[22] Fojas 418 a 444 del cuaderno de pruebas.

tidad de $2'452,325.92 (dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.).

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo.

TERCERO.—Se reconoce la validez del oficio precisado en la última parte del considerando sexto de este fallo.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

Nota: El voto particular que formuló el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 115/2013, aparece publicado en la página 598 de esta *Gaceta*.

La tesis de jurisprudencia P./J. 112/2001 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 881.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. DEUDA PÚBLICA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL EJECUTIVO LOCAL TIENE LA ATRIBUCIÓN DE REESTRUCTURARLA DENTRO DEL MARCO QUE LE AUTORICE EL CONGRESO DEL ESTADO (CLÁUSULAS DE LOS CONTRATOS DE REFINANCIAMIENTO, CONVENIOS DE REESTRUCTURA Y CONTRATO DE FIDEICOMISO MAESTRO IRREVOCABLE DE ADMINISTRACIÓN Y FUENTE DE PAGO CELEBRADOS POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 102/2013. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 2 DE MARZO DE 2016. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. DISIDENTES: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ EL DERECHO DE FORMULAR VOTO PARTICULAR Y ALFREDO GUTIÉRRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: NATALIA REYES HEROLES SCHARRER.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dos de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y;
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el ocho de octubre de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[1] Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien se ostentó como presidente del Congreso del Estado de Nuevo León, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo del mismo Estado, señalando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como tercero interesado.

Como actos reclamados señaló diversos contratos y convenios entre el Estado de Nuevo León y diversas instituciones financieras y crediticias, que fueron celebrados por el Poder Ejecutivo Local a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cinco de julio de dos mil trece, con el objeto de refinanciar y reestructurar la deuda pública del Gobierno del Estado de Nuevo León.

Los contratos y convenios impugnados son los siguientes:

A. **Contrato de refinanciamiento** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Multiva, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Multiva, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.17.,** que consta en el instrumento público número 44,967, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licen-

[1] Folio 45 vuelta del expediente de la controversia constitucional 102/2013.

ciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

B. **Contrato de refinanciamiento** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.17.**, que consta en el instrumento público número 44,963, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

C. **Convenio de reestructura** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco del Bajío, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16.**, que consta en el instrumento público número 44,964, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

D. **Convenio de reestructura** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y BBVA Bancomer, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16.**, que consta en el instrumento público número 44,965, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

E. **Convenio de reestructura** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y BBVA Bancomer, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16.**, que consta en el instrumento público número 44,966, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

F. **Contrato de refinanciamiento** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Inbursa, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múl-

tiple, Grupo Financiero Inbursa, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.17.**, que consta en el instrumento público número 44,968, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

G. **Contrato de refinanciamiento** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y HSBC México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero HSBC, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.17.**, que consta en el instrumento público número 44,969, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

H. **Convenio de reestructura** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16.**, que consta en el instrumento público número 44,970, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

I. **Convenio de reestructura** entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, como acreditante, específicamente, la **cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16.**, que consta en el instrumento público número 44,973, libro 890, pasado ante la fe del licenciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

J. **Contrato de fideicomiso maestro irrevocable de administración y fuente de pago** entre el Estado de Nuevo León, como fideicomitente y fideicomisario en tercer lugar, y Evercore Casa de Bolsa, Sociedad Anónima de Capital Variable, División Fiduciaria, como fiduciario, específicamente, la **cláusula primera, secciones 1.5., incisos a) y b), y 1.17. del anexo z**, que consta en el instrumento público número 44,962, libro 890, pasado ante la fe del licen-

ciado Francisco Hugues Vélez, notario público número doscientos doce, así como del licenciado Guillermo Oliver Bucio, notario público número doscientos cuarenta y seis, ambos con domicilio en el Distrito Federal.

Como antecedentes del caso, señaló que el Congreso del Estado de Nuevo León emitió el "*Decreto Núm. 042, por el que se autoriza al Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León para que reestructure, refinancie y contraiga financiamiento, así como para que realice diversas operaciones y actos relacionados*", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil doce; y argumentó que el Poder Ejecutivo Local, al reestructurar la deuda pública del Gobierno del Estado de Nuevo León, estipuló cláusulas más allá de lo autorizado en dicho decreto.

Como se desarrolla a continuación, el poder actor sostiene que las cláusulas son contrarias a los artículos 115, 116 y 134, párrafos primero y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los siguientes motivos:

Conceptos de invalidez

1) Violan los artículos 115, fracción IV, inciso b),[2] y 134, párrafos primero y quinto,[3] de la Constitución Federal, porque exceden las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo demandado.

---

[2] "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
"…
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
"…
"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados."

[3] "Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
"…
"El manejo de recursos económicos federales por parte de los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo."

2) Contravienen las disposiciones del artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, porque el Constituyente dispuso que las Legislaturas establecieran las bases, montos y plazos mediante los cuales se cubrirían anualmente las participaciones distribuibles a los Municipios, y la obligación establecida en los contratos de no entregar u otorgar a los Municipios más del veinte por ciento del Fondo General de Participaciones Federales recibidas por el Estado, en términos del sistema de coordinación fiscal, invade las facultades propias de la Legislatura Local.

3) Las autorizaciones contenidas en el Decreto 042, no constituyen per se el otorgamiento de una facultad ampliamente discrecional al Ejecutivo para celebrar actos que comprometan las participaciones federales. Dicha atribución está limitada por las disposiciones de carácter general que rigen el manejo de participaciones federales, y al comprometerse a no otorgar más del veinte por ciento del total de participaciones a los Municipios, justamente refiriéndose al mínimo que se establece en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, invade la competencia del Poder Legislativo.

4) Vulneran el artículo 115, fracción IV, inciso a),[4] constitucional, que otorga a la Legislatura la facultad de establecer los ingresos de las haciendas públicas municipales, al comprometerse a no abandonar el sistema de coordinación fiscal; siendo que la determinación de mantenerse o no dentro de dicho sistema corresponde al Poder Legislativo del Estado.

---

[4] "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
"…
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
"…
"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

5) El poder demandado invadió la esfera competencial del Poder Legislativo, al comprometer la función de establecer los porcentajes de las participaciones federales que le corresponden a cada Municipio hasta por treinta años, siendo que al Congreso le concierne esta función cada año o incluso en una ley permanente.

SEGUNDO.—**Registro, turno y admisión de la demanda.** Por acuerdo de nueve de octubre de dos mil trece,[5] 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 le correspondió el número 102/2013, y por razón de turno designó a la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

Mediante proveído de diez del mismo mes y año,[6] la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de la controversia constitucional y ordenó emplazar al Poder Ejecutivo demandado para que formulara su contestación; asimismo, reconoció el carácter de interesado al Poder Ejecutivo Federal, no así a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por tratarse de un órgano subordinado de este mismo poder, a quien ordenó dar vista por conducto de su consejero jurídico para que manifestara lo que conviniera a sus intereses; finalmente, ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

TERCERO.—**Desahogo de la vista del tercero interesado.** Por oficio presentado el veintiséis de noviembre de dos mil trece[7] en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ricardo Celis Aguilar Álvarez, quien se ostentó como consejero adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, actuando en suplencia por ausencia del consejero jurídico del Ejecutivo Federal, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien a su

---

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

[5] Folios 53 a 55 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.
[6] Folios 56 a 58 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.
[7] Folios 82 a 92 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.

vez actúa en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, manifestó:

• Que la Ley de Coordinación Fiscal tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con el de los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

• El numeral 9o. del ordenamiento en cita dispone que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades federativas o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

• Que el Congreso del Estado de Nuevo León, mediante Decreto 042, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, autorizó al Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, para llevar a cabo la reestructura y/o refinanciamiento de los financiamientos del Estado. Por este motivo, el Ejecutivo Local realizó los contratos y convenios impugnados.

• Que el conflicto planteado por la actora no incide en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, pues la naturaleza de los contratos es de administrar los recursos que se destinarán al pago de los contratos celebrados por el Estado con entidades financieras, razón por la cual, el Ejecutivo Federal permanecerá atento a lo que resuelva este Alto Tribunal.

CUARTO.—**Contestación de la demanda.** Por oficio presentado el diez de diciembre de dos mil trece[8] en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Hugo

[8] Folios 104 a 191 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.

Alejandro Campos Cantú, quien se ostentó como consejero jurídico del gobernador del Estado de Nuevo León, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, dio contestación a la demanda y planteó los siguientes motivos de improcedencia:

1) No encuadra en alguno de los supuestos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los actos reclamados por la parte actora constituyen estipulaciones que se encuentran reguladas por el derecho privado.

2) Con fundamento en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es improcedente, porque el acto impugnado no afecta la esfera de competencias y atribuciones del Congreso del Estado de Nuevo León.

Afirma que el poder actor no está impugnando actos en razón de las atribuciones que le otorga la Constitución Federal, sino que pretende impugnar actos celebrados de manera privada cuya competencia corresponde al Ejecutivo del Estado de Nuevo León; lo anterior, en razón de que los actos reclamados no contradicen el contenido de las leyes aplicables, por lo que no afectan su interés legítimo.

Concluye que si la parte que promueve la controversia lo hace en contra de actos ajenos a su esfera de atribuciones, carece de interés legítimo. En apoyo a lo anterior, cita la jurisprudencia P./J. 83/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."

En relación con los conceptos de invalidez señaló lo siguiente:

a) Es infundado que se viole el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal y el quinto párrafo de su artículo 134, en relación con el 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, al comprometerse el Ejecutivo del Estado de Nuevo León a no otorgar a los Municipios más del veinte por ciento del total de participaciones del Fondo General de Participaciones Federales.

El Ejecutivo Local actuó de conformidad con lo autorizado por el Congreso del Estado en el Decreto 042, toda vez que en el artículo séptimo del citado decreto, el propio Congreso es quien permite la afectación del cien por ciento de las participaciones que le corresponden al Estado.

Sostiene que resulta infundada la afirmación de la parte actora, en el sentido de que el decreto en cuestión autoriza a comprometer el total de las

participaciones, es decir, el ochenta por ciento que, en forma conjunta, reciben el Estado y sus Municipios, correspondiendo a los últimos el veinte por ciento restante.

Argumenta que la actuación del Ejecutivo, al celebrar los contratos y convenios, no invadió la esfera competencial del Legislativo, ni existe conflicto alguno con la Constitución Federal o alguna otra legislación vigente.

b) Es infundado que el Ejecutivo invada la esfera competencial del Legislativo, al comprometerse a cumplir en todo momento con lo pactado en el convenio de coordinación fiscal, para evitar que deje de formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o pierda el derecho a recibir las participaciones federales, siendo facultad del Legislativo autorizar la adhesión o separación del sistema nacional de participaciones.

Precisa que la actuación del Ejecutivo es acorde con lo establecido en el Decreto 042, toda vez que el referido decreto lo autorizó para que a su discreción gestionara, negociara, acordara, conviniera y celebrara los demás términos y condiciones que se estimaran necesarios o convenientes; asimismo, para asumir las obligaciones de dar, hacer y no hacer para dar cumplimiento a lo previsto en el citado decreto. Por lo que para cumplir con lo establecido en el multicitado decreto, es importante pactar en los contratos y convenios que el Estado permanezca adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

c) Es infundado que el Ejecutivo Local invada la esfera competencial del Legislativo, ya que dichos contratos son de naturaleza privada, toda vez que no persiguen finalidad de orden público alguna, su objeto son intereses particulares y fueron celebrados bajo la voluntad de las partes, al respecto, cita la tesis aislada VI.3o.A.50 A, de rubro: "CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS."

Considera que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado con el cumplimiento de atribuciones públicas. Así concluye, que es infundado considerar que en contratos regulados por el derecho privado se puedan restringir facultades del Legislativo.

QUINTO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el treinta de enero de dos mil catorce,[9] se celebró

[9] Folios 274 a 275 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.

la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se hizo relación de los autos, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos, y se puso el expediente en estado de resolución.

SEXTO.—**Radicación.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra ponente al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[10] se acordó remitir el expediente a esta Primera Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto mediante acuerdo dictado el veinte de abril de dos mil quince,[11] y ordenó enviar nuevamente los autos a la Ministra designada como ponente.

Mediante proveído de siete de enero de dos mil dieciséis,[12] se ordenó returnar el expediente en que se actúa a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, con fundamento en el artículo 25, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para su resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la controversia constitucional que se plantea entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[13] 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de

[10] Folio 276 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.
[11] Folio 278 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.
[12] Folio 280 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.
[13] "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."

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[14] 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[15] en relación con el punto segundo, fracción I, a contrario sensu, y el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013,[16] aprobado por el Pleno el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre dos Poderes de un mismo Estado en el que no se impugnan normas de carácter general.

SEGUNDO.—**Certeza y precisión de los actos reclamados.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[17] se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional y a valorar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

En el apartado correspondiente a los actos reclamados, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León señala varios convenios y contratos que fue-

---

[14] "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[15] "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:
"...
"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

[16] "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.
"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."
"Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

[17] "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

ron celebrados por el Poder Ejecutivo Local –a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado– el cinco de julio de dos mil trece, de los cuales impugna ciertas cláusulas que considera exceden la autorización que el Poder Legislativo le otorgó al Ejecutivo para reestructurar la deuda pública del Gobierno del Estado de Nuevo León a través del Decreto 042, por el que se le autoriza para que reestructure, refinancie y contraiga financiamiento, así como para que realice diversas operaciones y actos relacionados.

Por su parte, el Poder Ejecutivo demandado reconoció la existencia de dichas cláusulas; mismas que también quedaron demostradas con las copias certificadas de los contratos y convenios que obran en el expediente:

a) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.17. del contrato de refinanciamiento celebrado entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Multiva, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Multiva, como acreditante, consta en los folios 1054 y 1057 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

b) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.17. del contrato de refinanciamiento celebrado entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, como acreditante, consta en los folios 298 y 301 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

c) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16. del convenio de reestructura celebrado entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco del Bajío, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, como acreditante, consta en los folios 532 y 535 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

d) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16. del convenio de reestructura celebrado entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y BBVA Bancomer, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, como acreditante, consta en los folios 713, 714, 716 y 717 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

e) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16. del convenio de reestructura celebrado entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y BBVA Bancomer, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo

Financiero BBVA Bancomer, como acreditante, consta en los folios 882, 883 y 885 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

f) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.17. del contrato de refinanciamiento entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Inbursa, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Inbursa, como acreditante, consta en los folios 1234 y 1237 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

g) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.17. del contrato de refinanciamiento celebrado entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y HSBC México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero HSBC, como acreditante, consta en los folios 1391, 1392 y 1395 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

h) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16. del convenio de reestructura celebrado entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, como acreditante, consta en los folios 531 y 534 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

i) La cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16. del convenio de reestructura celebrado entre el Estado de Nuevo León, como acreditado, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, como acreditante, consta en los folios 944 y 947 del tomo I del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

j) La cláusula primera, secciones 1.5., incisos a) y b), y 1.17. del anexo z del contrato de fideicomiso maestro irrevocable de administración y fuente de pago celebrado entre el Estado de Nuevo León, como fideicomitente y fideicomisario en tercer lugar, y Evercore Casa de Bolsa, Sociedad Anónima de Capital Variable, División Fiduciaria, como fiduciario, consta en los folios 309, 310 y 313 del tomo II del cuaderno de pruebas presentado por el Congreso del Estado de Nuevo León.

Por consiguiente, en la presente controversia constitucional, el estudio se limitará a las cláusulas impugnadas de los contratos y convenios precisados en este apartado.

TERCERO.—**Oportunidad.** La fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[18] establece un plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos contados a partir del día siguiente en que:

1) Conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

2) Se haya tenido conocimiento de ellos o, de su ejecución; o,

3) El actor se ostente sabedor de los mismos.

En el presente caso se actualiza el segundo supuesto, ya que el actor tuvo conocimiento del clausulado que es objeto de la presente controversia constitucional, con motivo del oficio DT-CJ-DLH-1659/2013, que el Poder Ejecutivo presentó el viernes **dieciséis de agosto de dos mil trece** en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo.

Dado que la demanda del presente medio de control constitucional se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Servicio Postal Mexicano, según consta del sello que aparece asentado en el sobre que obra agregado en el expediente en el folio cincuenta y dos, su oportunidad deberá analizarse conforme a lo previsto por la ley reglamentaria de la materia para las promociones que se envíen por correo.

Al efecto, el artículo 8o. de la ley reglamentaria[19] prevé que las partes que envíen sus promociones por correo cuando radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán cumplir los siguientes requisitos:

---

[18] "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."

[19] "Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

1) Que las promociones hayan sido depositadas en las oficinas de correos mediante pieza certificada con acuse de recibo;

2) Que su depósito o envío se haga en las oficinas de correos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y,

3) Que su depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.

Se cumple con el primer requisito señalado, ya que en uno de los tres sellos estampados por el Servicio Postal Mexicano se puede leer: "Correos de México Admón Palacio 6 ilegible AR 01 OCT. 2013 REGISTRADOS Monterrey, N.L.", lo que demuestra que el depósito de la demanda se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo.

También se actualiza el segundo presupuesto, toda vez que en el mismo sello del Servicio Postal Mexicano se puede apreciar que el escrito de demanda se depositó en el lugar de residencia del Poder actor, la ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León.

Finalmente, el mismo sello hace constar que el escrito de demanda fue depositado dentro de los plazos legales, toda vez que el depósito se realizó el **primero de octubre de dos mil trece**, y el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **martes veinte de agosto al martes primero de octubre** siguiente; tomando en cuenta que la notificación del oficio mediante el cual se tuvo conocimiento de los contratos y convenios impugnados surtió sus efectos el lunes diecinueve de agosto, descontando del cómputo respectivo los días veinticuatro, veinticinco y treinta y uno del mes de agosto, uno, siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve del mes de septiembre, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia,[20] en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[21]

---

[20] "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:
"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
"II. Se contarán sólo los días hábiles, y
"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

[21] "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."

Habiéndose cumplido los requisitos que exige la ley reglamentaria de la materia para este tipo de promociones, se concluye que la presentación de la demanda se realizó de forma oportuna.

CUARTO.—**Legitimación activa.** De conformidad con la fracción I del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,[22] tiene el carácter de parte actora en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, siendo el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, el promovente en la presente controversia constitucional.

Asimismo, conforme al primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,[23] el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo en términos de las normas que lo rigen.

En representación del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, suscribió la demanda el diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien se ostentó con el carácter de presidente del Congreso Local, personalidad que acreditó con copia certificada del Periódico Oficial de dicha entidad federativa de cuatro de septiembre de dos mil trece,[24] en la que consta su nombramiento como presidente de dicho órgano legislativo, mediante el Decreto 084, por el que la Legislatura eligió la directiva a fungir a partir del día uno de septiembre de dos mil trece y hasta el treinta y uno de agosto de dos mil catorce.

Dicho diputado se encuentra facultado para comparecer en la presente controversia constitucional en representación del órgano legislativo, ya que el inciso c) de la fracción I del artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León[25] establece que la representación del Congreso Local recae en su presidente.

---

[22] "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

[23] "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."

[24] Folios 46 a 51 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.

[25] "Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:
"I. Del presidente:
"…
"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario."

Finalmente, como el Poder Legislativo en el Estado de Nuevo León se deposita en el Congreso Local, de acuerdo con el artículo 46 de su Constitución Política,[26] dicho diputado se encuentra facultado para promover el presente medio de control constitucional en su representación.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,[27] tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

En este caso se le reconoció el carácter de autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, al atribuírsele la celebración de los contratos y convenios cuyas cláusulas se impugnan.

De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia antes referido, también la parte demandada debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla en términos de las normas que lo rigen.

En representación del Poder Ejecutivo demandado comparece Hugo Alejandro Campos Cantú, en su carácter de consejero jurídico del gobernador del Estado de Nuevo León, lo que acredita con copia certificada del oficio 14-A/2009, de fecha cuatro de octubre de dos mil nueve,[28] en donde consta que el gobernador del Estado de Nuevo León le otorgó dicho nombramiento.

Dicho funcionario se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, ya que la fracción IX del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León[29] establece que la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León recae en el consejero jurídico del gobernador.

---

[26] "Artículo 46. Se deposita el Poder Legislativo en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1o. de septiembre del año de la elección. …"

[27] "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."

[28] Folio 192 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.

[29] "Artículo 34. A la Consejería Jurídica del gobernador, que estará a cargo de un consejero jurídico del gobernador, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Por consiguiente, el funcionario acreditó tener facultades para comparecer en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

SEXTO.—**Legitimación del tercero interesado.** De conformidad con la fracción III del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,[30] tienen el carácter de terceros interesados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

En la presente controversia constitucional se le reconoció el carácter de tercero interesado al Poder Ejecutivo Federal.

En términos del multicitado primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, también el tercero interesado debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo conforme a las normas que lo rigen.

En representación del Poder Ejecutivo Federal comparece Ricardo Celis Aguilar Álvarez, en su carácter de consejero adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, actuando en suplencia por ausencia del consejero jurídico del Ejecutivo Federal, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien a su vez actúa en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, lo que acredita con copia certificada del nombramiento de fecha cinco de diciembre de dos mil doce,[31] en el que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal le otorga el nombramiento de dicho cargo.

"…
"IX. Representar jurídicamente al gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que éste sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[30] "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"…
"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse."

[31] Folio 98 del expediente de la controversia constitucional 102/2013.

Al respecto, la fracción X del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal[32] establece que la representación jurídica del Poder Ejecutivo Federal recae en el consejero jurídico del Ejecutivo Federal. A su vez, la fracción III del artículo 3 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal[33] establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal se apoya por consejeros adjuntos para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, por lo que éste se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional.

SÉPTIMO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo Local afirma que la controversia constitucional es improcedente, porque no encuadra en ninguno de los supuestos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los actos reclamados constituyen estipulaciones que se encuentran reguladas por el derecho privado.

Asimismo, sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el acto impugnado no afecta la esfera de competencias y atribuciones del Congreso del Estado de Nuevo León.

En ese sentido, señala que el poder actor no está impugnando actos en razón de las atribuciones que le otorga la Constitución Federal, sino que pretende impugnar actos celebrados de manera privada cuya competencia corresponde al Ejecutivo del Estado de Nuevo León; lo anterior, en razón de que los actos reclamados no contradicen el contenido de las leyes aplicables, por lo que no afectan su interés legítimo.

Esta Primera Sala considera que las causas de improcedencia planteadas deben **desestimarse**.

---

[32] "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"…
"X. Representar al presidente de la República, 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, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[33] "Artículo 3. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, el consejero será apoyado por la:
"…
"III. Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso."

Resulta incorrecto que la presente controversia constitucional no encuadre en ninguno de los supuestos de la fracción I del artículo 105 constitucional, pues se plantea un conflicto entre dos Poderes de un mismo Estado con motivo de sus actos, supuesto que está previsto expresamente en el inciso h) del artículo de referencia, que contempla la facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre dos Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

También debe desestimarse la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, pues para determinar si los actos impugnados en el presente recurso implican una invasión competencial, tiene que estudiarse el fondo del asunto. Resulta aplicable la tesis del Tribunal Pleno número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[34]

En este sentido no es cierto que no pueda existir una invasión competencial en razón de que los actos impugnados sean estipulaciones contractuales que se rigen por el derecho privado. El Poder Ejecutivo demandado soslaya que el planteamiento de inconstitucionalidad del poder actor parte de la premisa de que el endeudamiento público en la entidad requiere de la autorización previa del Congreso Local y, precisamente, en sus conceptos de invalidez alega que las cláusulas impugnadas fueron estipuladas sin su autorización; por lo que dicho Poder habría actuado sin fundamento y, en consecuencia, habría invadido su esfera competencial.

Al no haberse planteado otro motivo de improcedencia adicional a los analizados, ni se advierte algún otro de oficio por esta Primera Sala, se procede al estudio del fondo del asunto.

OCTAVO.—**Estudio de fondo.** En sus conceptos de invalidez, el Poder Legislativo actor aduce que se invadió su esfera competencial, porque las cláusulas impugnadas fueron estipuladas en contravención a los artículos 115, 116 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los siguientes motivos:

---

[34] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

1) En el **primer concepto de invalidez** afirma que las cláusulas impugnadas contravienen lo dispuesto en los artículos 115, fracción IV, inciso b), y 134, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal, porque exceden las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, mediante el Decreto 042.

2) En el **segundo concepto de invalidez** plantea la violación al artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, toda vez que el Constituyente dispuso que las Legislaturas regulen las participaciones distribuibles a los Municipios, y el Ejecutivo del Estado de Nuevo León obligó a la entidad federativa a no otorgar a los Municipios más del veinte por ciento del Fondo General de Participaciones Federales.

3) En el **tercer concepto de invalidez** sostiene que el Poder Ejecutivo demandado invade su esfera de competencia, al comprometerse a no otorgar a los Municipios más del porcentaje mínimo del total de las participaciones que la Federación otorgue al Estado.

4) En el **cuarto concepto de invalidez** aduce la violación al artículo 115, fracción IV, inciso a), constitucional, toda vez que en los contratos celebrados el Ejecutivo se comprometió a no realizar acto alguno que derivara en el "alejamiento" del Sistema de Coordinación Fiscal; sin embargo, al comprometer ingresos municipales, invadió su ámbito competencial, pues su determinación recae en las atribuciones del Poder Legislativo.

5) En el **quinto concepto de invalidez** reitera la invasión a la esfera competencial del Legislativo, en este caso, por comprometer los porcentajes de las participaciones federales que le corresponden a cada Municipio hasta por treinta años.

Esta Primera Sala advierte que el planteamiento esencial de los conceptos de invalidez se refiere a que, desde el punto de vista del actor, el Ejecutivo Local se excedió en las atribuciones que le otorgó el Congreso Local en el Decreto 042, para refinanciar la deuda local (primer concepto de invalidez), por los siguientes motivos:

a) Afectó y comprometió los porcentajes de las participaciones federales distribuibles a los Municipios (segundo y tercer concepto de invalidez).

b) Comprometió los porcentajes de las participaciones federales que le corresponden a cada Municipio hasta por treinta años (quinto concepto de invalidez).

c) Determinó la permanencia del Estado en el Sistema de Coordinación Fiscal durante la vigencia de los convenios y contratos (cuarto concepto de invalidez).

Para resolver si se actualiza o no la invasión competencial referida, se procede a analizar el marco constitucional que rige el refinanciamiento de deuda pública a nivel local, así como la atribución de las Legislaturas Estatales en relación con las participaciones federales que corresponden a los Municipios.

Derivado de la reforma constitucional del veintiséis de mayo de dos mil quince, en materia de endeudamiento público, a través de la modificación a la fracción VIII del artículo 73 constitucional, se determinó la atribución del Congreso de la Unión de establecer las bases para que Estados y Municipios puedan incurrir en endeudamiento, así como las modalidades para que estos órdenes de gobierno puedan afectar sus participaciones para cubrir las obligaciones y empréstitos que contraigan.

Además, se reguló la obligación de los Estados y Municipios de registrar y publicar su endeudamiento, así como un sistema de responsabilidad de los servidores públicos por el manejo indebido de la deuda.

De manera paralela, el Constituyente modificó la fracción VIII del artículo 117 constitucional, y previó el siguiente fundamento para la contratación de empréstitos, así como para su refinanciamiento, por parte de los Estados y los Municipios:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos <u>sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura</u>, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios.

Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

Del contenido del precepto constitucional en cita, se puede desprender:

1) La prohibición a los Estados de obtener endeudamiento externo.

2) La exigencia de que el destino de las obligaciones o empréstitos sea una inversión pública productiva y a su refinanciamiento o reestructura.

3) La exigencia de que las obligaciones y empréstitos se realicen conforme a las mejores condiciones de mercado.

4) El principio de concentración de las finanzas estatales, en el sentido de que la deuda estatal comprende también a la administración descentralizada.

5) La atribución de los Estados de otorgar garantías respecto del endeudamiento local.

6) Un esquema de coparticipación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de endeudamiento y refinanciamiento, a través del cual se definen atribuciones potestativas y obligatorias para ambos, como expresión de un sistema de pesos y contrapesos.

7) La prohibición de destinar empréstitos para cubrir el gasto corriente.

8) La exigencia de que las dos terceras partes de la Legislatura Local apruebe los montos máximos de endeudamiento, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

9) La determinación de que las obligaciones de corto plazo contraídas por Estados y Municipios se sujeten a los límites y condiciones de la ley general en la materia, se liquiden tres meses antes del término del periodo gubernamental, sin que puedan contraerse nuevas obligaciones en este periodo.

Si bien esta Suprema Corte no ha emitido criterios en torno al nuevo marco constitucional en materia de endeudamiento y refinanciamiento estatal y municipal, cabe referir la tesis número P./J. 100/2010, de rubro: "DEUDA PÚBLICA LOCAL. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN RESPETAR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ADQUIRIRLA, TRATÁNDOSE DEL FINANCIAMIENTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Del Texto Constitucional se desprende que, si bien la reforma del dos mil quince limita las atribuciones de las entidades federativas, así como de los Municipios en materia de endeudamiento, lo cierto es que se mantiene su atribución excepcional de contraer obligaciones y empréstitos, siempre que éstos se destinen a inversiones públicas productivas o a su refinanciamiento.

Ahora bien, esta atribución está sujeta no sólo a las bases que para tal efecto deberá establecer el Congreso de la Unión, sino también a un sistema de pesos y contrapesos al interior de los Estados entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Las Legislaturas Locales, a través del voto de dos terceras partes de sus miembros, deberán establecer las bases para el endeudamiento local. Esto, atendiendo a que la contratación se realice en las mejores condiciones del mercado, así como al análisis del destino, capacidad de pago, garantías y fuentes de pago correspondientes. Por otro lado, se constriñe al Ejecutivo Local a informar sobre el ejercicio del endeudamiento al rendir la cuenta pública.

Finalmente, cabe referir que, en términos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, en el marco del principio de libre administración de la hacienda municipal, también se prevé la atribución de las Legislaturas Locales de establecer los ingresos municipales, en particular, de legislar anualmente las bases, montos y plazos que rigen las participaciones federales que les corresponden.

En términos de lo dispuesto en la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado de Nuevo León establece, en la fracción XXXII del artículo 63 y en la fracción V del artículo 85, el siguiente esquema de coparticipación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de endeudamiento y refinanciamiento:

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

"…

"XXXII. Autorizar la contratación de empréstitos cuando en garantía se afecten ingresos o bienes del Estado."

"Artículo 85. Al Ejecutivo pertenece:

"…

"V. Ejercer el presupuesto asignado al Ejecutivo aprobado por el Congreso con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos del Estado a los que están destinados; contratar créditos previa ley o decreto del Congreso del Estado con las limitaciones que establece esta Constitución y las leyes; garantizar las obligaciones que contraigan las entidades paraestatales y los Ayuntamientos del Estado. El titular del Ejecutivo dará cuenta al Congreso del Estado de los términos en que ejerza las atribuciones anteriores."

En términos de la Constitución Local, el Ejecutivo del Estado tiene la atribución de contratar créditos, siempre y cuando la Legislatura del Estado emita una ley o un decreto para este efecto, atendiendo a las limitaciones previstas tanto en la Constitución Local como en las leyes aplicables.

En este contexto, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León para contraer empréstitos, el Congreso Local expidió el Decreto 042, que autoriza al Ejecutivo para reestructurar y refinanciar la deuda pública del Gobierno del Estado, así como para que contraiga financiamiento, en los siguientes términos:

"Decreto por el que se autoriza al Gobierno del Estado libre y soberano de Nuevo León para que reestructure, refinancie y contraiga financiamiento, así como para que realice diversas operaciones y actos relacionados.

"Artículo primero. El presente decreto es de orden público e interés social, y tiene por objeto autorizar el Ejecutivo del Estado para que, por conducto

de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, lleve a cabo la reestructura y/o refinanciamiento de los financiamientos celebrados, en o con anterioridad al 31 de diciembre de 2012, o bien los que, en su caso, se incurran de acuerdo con lo establecido en los artículos tercero y cuarto de la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el año 2013, por parte del Estado, ... o un organismo público descentralizado, haya afectado o aportado derechos o ingresos como garantía, fuente de pago, o ambas. Asimismo, el objeto del presente consiste en autorizar la contratación de financiamiento de conformidad con lo establecido en la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el año 2013.

"Las reestructuras o refinanciamientos que se lleven a cabo al amparo de este decreto constituyen inversiones públicas productivas.

"El refinanciamiento consiste en la contratación de financiamiento a través del crédito público, incluyendo la omisión de valores por parte del Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, con objeto de mejorar las condiciones de tasa de interés, plazo, perfil de amortización, garantías u otras condiciones originalmente pactadas respecto de uno o más financiamientos a cargo del Estado, organismos públicos descentralizados, o fideicomisos constituidos por el Estado o en los cuales el Estado, o un organismo público descentralizado, haya afectado o aportado derechos o ingresos como garantía, fuente de pago, o ambas, sustituyendo o novando las obligaciones de dichos financiamientos originales por uno o varios nuevos financiamientos, con el mismo o con diferente acreedor.

"La reestructura consiste en la celebración de convenios, contratos o actos jurídicos análogos por parte del Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que tengan por objeto mejorar las condiciones de tasa de interés, plazo, perfil de amortización, garantías u otras condiciones originalmente pactadas respecto de uno o más financiamientos a cargo del Estado, con el mismo acreedor y que no impliquen novación.

"Artículo segundo. Para realizar las operaciones de refinanciamiento, se autoriza el Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, contrate y ejerza financiamiento a través del crédito público, incluyendo la emisión de certificados bursátiles u otros valores a ser colocados en el mercado, por el monto que se establece en el artículo segundo de la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el año 2013.

"Dentro de dicho monto podrán quedar comprendidas las cantidades necesarias para realizar el pago de los costos asociados a los financiamientos que, en su caso, se contraten y ejerzan al amparo de este artículo, incluyendo, sin limitar, penas por prepago de los financiamientos que sean refinanciados, constitución de fondos de reserva, coberturas de tasas de interés, honorarios, gastos y comisiones, agencias calificadoras y de los registros y certificaciones necesarias, inherentes a los procesos antes referidos.

"El destino de los recursos de los financiamientos que sean objeto de refinanciamiento deberá haber sido, en su origen, inversiones públicas productivas, en términos de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las operaciones de refinanciamiento podrán ser celebradas con cualesquier instituciones o entidades financieras que operen en el país, o bien podrán instrumentarse mediante la emisión de valores a ser colocados en el mercado. Las operaciones de refinanciamiento que lleva a cabo el Ejecutivo del Estado de conformidad con el presente decreto no podrán contener o autorizar al Estado periodos o plazos de gracia para el comienzo de los pagos de capital de los financiamientos, ... en un plazo no mayor a 30 días naturales, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, deberá enviar al Congreso del Estado un informe pormenorizado de cada una de las operaciones realizadas, así como copias de los documentos y contratos que amparan las mismas, además del estudio que justifique los beneficios generados por el refinanciamiento, ya considerando todos los costos asociados al proceso en mención.

"Los recursos provenientes de los financiamientos que se contraten al amparo de este artículo, deberán destinarse a refinanciar, parcial o totalmente, las cantidades debidas en términos de los financiamientos a que se refiere este artículo.

"Los financiamientos que se celebren para llevar a cabo el refinanciamiento, podrán denominarse en moneda nacional o en unidades de inversión. <u>El plazo de los financiamientos podrá ser hasta de 30 años contados a partir de la fecha de la primera disposición, respectivamente</u>. Los intereses podrán pactarse a tasa fija variable. En caso de que se pacten a tasa variable, podrán contratarse las operaciones financieras derivadas que se estimen convenientes para mitigar los riesgos por variaciones en la tasa de interés.

"Artículo tercero. Para realizar las operaciones de reestructura, se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Fi-

nanzas y Tesorería General del Estado, modifique los términos y condiciones de los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos mediante los cuales se hayan instrumentado financiamientos celebrados, en o con anterioridad al 31 de diciembre de 2012, así como los que, en su caso, se celebren de acuerdo con lo establecido en los artículos tercero y cuarto de la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el año 2013, organismos públicos descentralizados, o fideicomisos constituidos por el Estado o en los cuales el Estado, o un organismo público descentralizado, haya afectado o aportado derechos o ingresos como garantía, fuente de pago, o ambas.

"Las operaciones de reestructura podrán incluir la posibilidad de negociar y obtener de los acreedores actuales y futuros del Estado, así como de las instituciones que actúan o actúen como contrapartes de operaciones financieras derivadas o como fiduciarios de fideicomisos, cualesquier autorizaciones, dispensas, renuncias de derechos o instrumentos similares que sean necesarios o convenientes para realizarlas operaciones de reestructura referidas en el presente decreto. Las operaciones de reestructura que lleve a cabo el Ejecutivo del Estado de conformidad con el presente decreto no podrán contener o autorizar al Estado periodos o plazos de gracia para el comienzo de los pagos de capital de los financiamientos reestructurados. Una vez concluida cada una de las operaciones de reestructura, en un plazo no mayor a 30 días naturales, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, deberá enviar al Congreso del Estado un informe pormenorizado de cada una de las operaciones realizadas, así como copias de los documentos y contratos que amparen las mismas, además del estudio que justifique los beneficios generados por la reestructura, ya considerando todos los costos asociados al proceso en mención.

"<u>El plazo de los financiamientos que se reestructuren al amparo de este artículo podrá ser hasta de 30 años contados a partir de la fecha de celebración del instrumento mediante el cual se documente la reestructura respectiva</u>. Los intereses podrán pactarse a tasa fija o variable. En caso de que se pacten a tasa variable, podrán contratarse las operaciones financieras derivadas que se estimen convenientes para mitigar los riesgos por variaciones en la tasa de interés.

"Artículo cuarto. Se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, contrate con Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., o bien con cualquier otra institución o entidad financiera mexicana, una o más garantías de pago de cualquier parte o de la totalidad de los financiamientos que, en su caso, se

celebren al amparo del artículo segundo o del artículo quinto de este decreto, así como de los financiamientos que sean objeto de reestructura en términos del artículo tercero.

"El monto de endeudamiento por el que se podrán contratar las garantías señaladas en el párrafo anterior, será el que se establece en el artículo segundo de la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el año 2013.

"Dentro de dicho monto podrán quedar comprendidas las cantidades necesarias para realizar el pago de los costos asociados a dichas garantías de pago, incluyendo, sin limitar, constitución de fondos de reserva, primas, coberturas de tasas de interés, honorarios, gastos y comisiones, agencias calificadoras y de los registros y certificaciones necesarias, inherentes a los procesos antes referidos.

"Las garantías de pago se denominarán en moneda nacional o en unidades de inversión. El plazo de las garantías de pago que se contraten al amparo de este artículo podrá ser hasta de 30 años contados a partir de la celebración de los instrumentos mediante los cuales se documenten las garantías respectivas. Los intereses de las garantías de pago podrán ... contratarse las operaciones financieras derivadas que se estimen convenientes para mitigar los riesgos por variaciones en la tasa de interés.

"El destino de los recursos de las garantías de pago constituye inversiones públicas productivas.

"Artículo quinto. Se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, en su caso, contrate y ejerza financiamiento a través del crédito público, incluyendo la emisión de certificados bursátiles u otros valores a ser colocados en el mercado, en adición a lo establecido en el artículo segundo, por el monto que se establece en el artículo tercero de la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el año 2013.

"Dentro de dicho monto podrán quedar comprendidas las cantidades necesarias para realizar el provisionamiento de fondos y el pago de los costos asociados a los financiamientos que, en su caso, se contraten y ejerzan al amparo de este artículo, incluyendo, sin limitar, constitución de fondos de reserva, coberturas de tasas de interés, honorarios, gastos y comisiones, agencias calificadoras y de los registros y certificaciones necesarias, inherentes a los procesos antes referidos.

"Los financiamientos podrán ser celebrados con cualesquier instituciones o entidades financieras que operen en el país, o bien podrán ser documentadas mediante la emisión de valores en el mercado.

"Los financiamientos que, en su caso, se contraten al amparo de este artículo, serán denominados en moneda nacional o en unidades de inversión. El plazo de los financiamientos podrá ser hasta de 30 días contados a partir de la fecha de la primera disposición, respectivamente. Los intereses podrán pactarse a tasa fija o variable. En caso de que se pacten a tasa variable, podrán contratarse las operaciones financieras derivadas que se estimen convenientes para mitigar los riesgos por variaciones en la tasa de interés.

"Los financiamientos adicionales a que se refiere este artículo podrán documentarse en los mismos instrumentos que se utilicen para las operaciones de refinanciamiento previstas en este decreto, o bien en instrumentos independientes.

"Los recursos provenientes de los financiamientos que, en su caso, se celebren al amparo de lo establecido en este artículo, deberán destinarse de conformidad a lo establecido en el artículo tercero de la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el año 2013, así como a las demás inversiones públicas productivas que determine el Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

"Artículo sexto. Se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, a su discreción, gestiones, negocie y acuerde los demás términos y condiciones que se estimen necesarios o convenientes, y firme y suscriba los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos que sean necesarios o convenientes, para instrumentar los refinanciamientos, las reestructuras o los financiamientos adicionales al amparo del ... presente decreto. Los actos e instrumentos mencionados podrán incluir de manera enunciativa mas no limitativa:

"a) Celebrar y suscribir contratos de apertura de crédito, convenios de reestructura, convenios modificatorios y demás documentos o instrumentos similares o análogos;

"b) Suscribir valores, pagarés u otros títulos de crédito, los que deberán prever que únicamente podrán ser negociados dentro del territorio nacional con la Federación, con las instituciones de crédito que operen en el territorio nacional, o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana;

"c) Celebrar y suscribir operaciones financieras derivadas con objeto de mitigar riesgos económicos, financieros o de mercado relacionados con los refinanciamientos, reestructuras o financiamientos adicionales celebrados en términos del presente decreto, incluyendo, sin limitar, para mitigar riesgos de mercados relativos a la tasa de interés, así como la celebración de contratos de intercambio de flujos o coberturas de tasa de interés, en el entendido de que los derechos del Estado al amparo de dichas operaciones y contratos podrán ser afectados a los fideicomisos a que se refiere el artículo octavo de este decreto;

"d) Asumir las obligaciones de dar, hacer y no hacer que se consideren necesarias o convenientes;

"e) Modificar, revocar o cancelar instrucciones, notificaciones o avisos girados con anterioridad para la afectación de derechos o ingresos del Estado, o bien otorgar nuevas instrucciones, notificaciones o avisos, las que podrán tener el carácter de irrevocable, en relación con lo establecido en el artículo séptimo del presente;

"f) Llevar a cabo las promociones, avisos, instrucciones y registros que sean necesarios o convenientes ante autoridades, estatales y/o federales, incluyendo, sin limitar, la Tesorería de la Federación y la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendientes o requeridos para llevar a cabo las operaciones autorizadas en este decreto;

"g) Constituir fondos de reserva;

"h) Otorgar mandatos irrevocables;

"i) Contratar cualesquier terceros como sea necesario o conveniente para llevar a cabo los actos contemplados en este decreto; y

"j) Negociar, convenir y celebrar, observando lo previsto en este decreto, todos los términos y condiciones que se estimen necesarios o convenientes para el cumplimiento de lo previsto en este decreto.

"Artículo séptimo. Se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, respetando en todo momento los derechos adquiridos de terceros, afecte irrevocablemente, como fuente de pago, garantía, o ambas, de las obligaciones que se deriven de los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos que, en su caso, se celebren o suscriban para instrumentar los refinanciamientos,

reestructuras o financiamientos adicionales al amparo de este decreto, incluyendo, sin limitar, las garantías de pago, así como las operaciones financieras derivadas:

"a) El derecho a percibir hasta el 100% (cien por ciento) de las participaciones que en ingresos federales le correspondan al Estado del Fondo General de Participaciones, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, o cualquier otro fondo que lo sustituya o complemente, incluyendo los ingresos derivados de dichas participaciones;

"b) El derecho a percibir la totalidad de las aportaciones que correspondan al Estado del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, observando la limitación a que se refiere el artículo 50 de dicho ordenamiento, o cualquier otro fondo que lo sustituya o complemente, incluyendo los ingresos derivados de dichas aportaciones. Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el 25% (veinticinco por ciento) a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas correspondientes al año de que se trate o a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas;

"c) Hasta el 100% (cien por ciento) de los ingresos presentes y futuros que le correspondan al Estado por concepto de cualquier contribución de carácter estatal, incluyendo, sin limitar, el impuesto sobre nóminas, el impuesto sobre hospedaje, el impuesto sobre transmisión de propiedad de vehículos automotores usados y el impuesto por obtención de premios, todos éstos previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; y/o

"d) Hasta el 100% (cien por ciento) de los ingresos presentes y futuros que le correspondan al Estado, derivados de los impuestos de carácter federal cuya recaudación sea encomendada al Estado en términos del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado con la Secretaría de Hacienda y crédito Público.

"Dichos derechos e ingresos podrán afectarse a uno o varios fideicomisos a los que se refiere el artículo octavo siguiente.

"Las afectaciones no podrán ser revocadas o revertidas a menos que se cuente con el consentimiento expreso y por escrito de las instituciones o enti-

dades financieras mexicanas acreedoras con las que se celebren los convenios, contratos, títulos de crédito y demás documentos, mediante los cuales se instrumenten los refinanciamientos, reestructuras o financiamientos adicionales al amparo de este decreto. Asimismo, las afectaciones se entenderán válidas y vigentes independientemente de que se modifiquen sus denominaciones o se sustituyan por uno o varios nuevos conceptos que se refieran a situaciones jurídicas o de hecho iguales o similares a las que dan origen a los derechos e ingresos cuya afectación se autoriza.

"Artículo octavo. Se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, constituya uno o más fideicomisos irrevocables, de admisión, fuente de pago y/o garantía, con carácter de fideicomitente y/o fideicomisario y, en general, que utilice y celebre cualquier instrumento o mecanismo, necesario o conveniente, con objeto de garantizar y/o efectuar el pago de las obligaciones que se deriven de los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos que, en su caso, se celebren o suscriban para instrumentar los refinanciamientos, reestructuras o financiamientos adicionales al amparo de este decreto, incluyendo, sin limitar, las garantías de pago, así como las operaciones financieras derivadas.

"El o los fideicomisos que se constituyan para los fines establecidos en este decreto no formarán parte de la administración pública paraestatal. Las operaciones financieras correspondientes al o los fideicomisos, formarán parte de la cuenta pública del sector central de la administración pública del Estado.

"Los derechos de los beneficiarios o fideicomisarios bajo dichos fideicomisos podrán, a su vez, ser aportados por éstos a otros fideicomisos o bien cedidos a terceros en términos de la legislación aplicable.

"Asimismo, se autoriza para que modifique o extinga fideicomisos constituidos como mecanismos de garantía y/o fuente de pago de financiamientos, incluyendo, sin limitar, la posibilidad de incrementar, reducir o desafectar, según resulte necesario o conveniente, los derechos de ingresos que formen parte del patrimonio de dichos fideicomisos, así como para modificar, en lo conducente, los contratos que los documenten o, en su caso, los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos relacionados, de manera que pueda consolidar el servicio de los financiamientos, en el sentido de que se deberán cumplir previamente con los requisitos aplicables establecidos en los instrumentos respectivos y deberán respetarse, en todo momento, los derechos adquiridos de terceros.

"Artículo noveno. El Gobierno del Estado deberá prever en su presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, las partidas presupuestales necesarias para cubrir el servicio de las obligaciones derivadas de los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos que se celebren o suscriban para instrumentar los refinanciamientos, reestructuras y financiamientos adicionales al amparo de este decreto, incluyendo, sin limitar, accesorios legales y contractuales, así como las garantías de pago y las operaciones financieras derivadas, hasta su total liquidación. Las partidas presupuestales antes señaladas serán autorizadas anualmente por el Congreso del Estado.

"Artículo décimo. Los contratos y actos jurídicos, en general, que sean celebrados en ejecución y cumplimiento de este decreto deberán inscribirse, según resulte aplicable, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones del Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federales y Municipios, y en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federales y Municipios de la entidad, a cargo de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, en términos de lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera del Estado de Nuevo León.

"Artículo décimo primero. Las autorizaciones previstas en este decreto podrán ser ejercidas, a más tardar, el 31 de diciembre de 2013.

"Artículo décimo segundo. Se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, realice las erogaciones que resulten necesarias para pagar cualesquier comisiones, costos, honorarios, gastos, penas y pagos que, por cualquier otro concepto, llegaran a causarse con motivo de las operaciones y actos autorizados en este decreto.

"Artículo décimo tercero. El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General, deberá informar al Congreso del Estado respecto del ejercicio de las autorizaciones previstas en este decreto, de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable.

"Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León.

"Segundo. Para los efectos del presente decreto, se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al mismo.

"Por lo tanto envíese al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su capital, a los veintitrés días del mes de diciembre de 2012."

Del Decreto 042 transcrito se desprende que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León autorizó expresamente al Poder Ejecutivo Local, a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, para reestructurar, refinanciar y contraer financiamiento con la finalidad de llevar a cabo la reestructuración de la deuda pública del Gobierno del Estado de Nuevo León.

En particular, tanto en operaciones de refinanciamiento como de reestructura, los artículos segundo y tercero, respectivamente, prevén un plazo hasta de treinta años para los contratos de financiamiento, contados a partir de la fecha de la primera disposición, o bien, a partir de la celebración del instrumento mediante el cual se documente la reestructura.

En el decreto (artículo sexto) se facultó al Ejecutivo del Estado para que a su discreción, gestione, negocie y acuerde los demás términos y condiciones que se estime necesarios o convenientes, y firme y suscriba los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos que sean necesarios para instrumentar los refinanciamientos, las reestructuras o los financiamientos adicionales al amparo del decreto.

En el artículo séptimo, el Congreso Local facultó al Ejecutivo del Estado para que, respetando en todo momento los derechos adquiridos de terceros, afectara irrevocablemente, como fuente de pago, garantía, o ambas, de las obligaciones que se deriven de los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos que se celebren para instrumentar los refinanciamientos, reestructuras o financiamientos, incluyendo, sin limitar, las garantías de pago, así como las operaciones financieras derivadas: el derecho a percibir hasta el 100% (cien por ciento) de las participaciones que en ingresos federales le correspondan al Estado del Fondo General de Participaciones, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, o cualquier otro fondo que lo sustituya o complemente, incluyendo los ingresos derivados de dichas participaciones.

Finalmente, el artículo octavo del decreto establece la atribución para constituir uno o más fideicomisos irrevocables, de admisión, fuente de pago y/o garantía, con carácter de fideicomitente y/o fideicomisario y, en general, para utilizar y celebrar cualquier instrumento o mecanismo necesario, con objeto de garantizar y/o efectuar el pago de las obligaciones que se deriven de los convenios, contratos, títulos de crédito, valores y demás documentos que se celebren para instrumentar los refinanciamientos, reestructuras o financiamientos.

Una vez habiendo delimitado el marco constitucional en términos del cual se emitió el Decreto 042 transcrito, en aras de determinar si en la emisión de las cláusulas impugnadas el Poder Ejecutivo Local invadió la esfera competencial del poder actor, cabe reproducir el texto de éstas.

En la cláusula seis, secciones 6.5., incisos (a) y (b), y 6.17., de los contratos de refinanciamiento celebrados con diversas instituciones financieras (Banco Multiva, Banco Mercantil del Norte, Banco Inbursa y HSBC México), se estipuló lo siguiente:

"Cláusula seis. Obligaciones de hacer y no hacer. El Estado conviene y acuerda con el acreditante en que, hasta en tanto no se haya verificado el pago y/o cumplimiento total de cualquier obligación a cargo del Estado conforme al presente contrato y/o los demás documentos de la operación (incluyendo, sin limitar, el crédito y los intereses derivados del mismo), el Estado cumplirá con las siguientes obligaciones de hacer y no hacer:

"...

"6.5. Convenio de coordinación fiscal: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"(a) El Estado deberá cumplir en todo momento con las obligaciones establecidas en el convenio de coordinación fiscal, cuyo incumplimiento pueda traer o traiga como consecuencia que:

"(i) el Estado deje de formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal; o

"(ii) el Estado pierda el derecho a recibir participaciones.

"(b) El Estado deberá formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en términos de la ley de Coordinación Fiscal durante la vigencia del

presente contrato y de los demás documentos de la operación y deberá encontrarse al corriente de todas sus obligaciones bajo dicho Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuyo incumplimiento pueda traer o traiga como consecuencia que:

"(i) el Estado deje de formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal; o

"(ii) el Estado pierda el derecho a recibir participaciones …

"6.17. Participaciones municipales: Salvo en el caso de que la Ley de Coordinación Fiscal (o cualquier otro ordenamiento federal que sustituya a dicha ley) así lo establezca, el Estado no podrá entregar u otorgar a sus Municipios un porcentaje de participaciones superior al 20% (veinte por ciento) del Fondo General de Participaciones recibidas por el Estado bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. En el entendido que el Estado podrá otorgar a sus Municipios porcentaje mayores a los que se señalan en esta sección 6.17., sin que para ello se entienda que ha ocurrido un evento de incumplimiento, siempre que las cantidades correspondientes provengan de las cantidades remanentes a que se refiere el contrato de fideicomiso maestro, de conformidad con lo establecido en dicho contrato."

Por otro lado, se impugna la cláusula seis, secciones 6.5., incisos a) y b), y 6.16., de los convenios de reestructura celebrados con diversas instituciones financieras (Banco del Bajío, BBVA Bancomer, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos), en la que se estipuló lo siguiente:

"Cláusula seis. Obligaciones de hacer y no hacer. El Estado conviene y acuerda con el acreditante en que, hasta en tanto no se haya verificado el pago y/o cumplimiento total de cualquier obligación a cargo del Estado conforme al presente contrato y/o los demás documentos de la operación (incluyendo, sin limitar, el crédito y los intereses derivados del mismo), el Estado cumplirá con las siguientes obligaciones de hacer y no hacer:

"…

"6.5. Convenio de coordinación fiscal: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"(a) El Estado deberá cumplir en todo momento con las obligaciones establecidas en el convenio de coordinación fiscal, cuyo incumplimiento pueda traer o traiga como consecuencia que:

"(i) el Estado deje de formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal; o

"(ii) el Estado pierda el derecho a recibir participaciones.

"(b) El Estado deberá formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en términos de la Ley de Coordinación Fiscal durante la vigencia del presente contrato y de los demás documentos de la operación y deberá encontrarse al corriente de todas sus obligaciones bajo dicho Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuyo incumplimiento pueda traer o traiga como consecuencia que:

"(i) el Estado deje de formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal; o

"(ii) el Estado pierda el derecho a recibir participaciones …

"6.16. Participaciones municipales: Salvo en el caso de que la Ley de Coordinación Fiscal (o cualquier otro ordenamiento federal que sustituya a dicha ley) así lo establezca, el Estado no podrá entregar u otorgar a sus Municipios un porcentaje de participaciones superior al 20% (veinte por ciento) del Fondo General de Participaciones recibidas por el Estado bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. En el entendido que el Estado podrá otorgar a sus Municipios porcentaje mayores a los que se señalan en esta sección 6.16, sin que para ello se entienda que ha ocurrido un evento de incumplimiento, siempre que las cantidades correspondientes provengan de las cantidades remanentes a que se refiere el contrato de fideicomiso maestro, de conformidad con lo establecido en dicho contrato."

Por último, se impugna la cláusula primera, secciones 1.5., incisos (a) y (b), y 1.17. del anexo z del contrato de fideicomiso maestro irrevocable celebrado con Evercore Casa de Bolsa, Sociedad Anónima de Capital Variable, división fiduciaria, en la que se estipuló lo siguiente:

"1.5. Convenio de coordinación fiscal: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"(a) El Estado deberá cumplir en todo momento con las obligaciones establecidas en el convenio de coordinación fiscal, cuyo incumplimiento pueda traer o traiga como consecuencia que:

"(i) el Estado deje de formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal; o

"(ii) el Estado pierda el derecho a recibir participaciones.

"(b) El Estado deberá formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en términos de la Ley de Coordinación Fiscal durante la vigencia del presente contrato y de los demás documentos de la operación y deberá encontrarse al corriente de todas sus obligaciones bajo dicho Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuyo incumplimiento pueda traer o traiga como consecuencia que:

"(i) el Estado deje de formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal; o

"(ii) el Estado pierda el derecho a recibir participaciones …

"1.17. Participaciones municipales: Salvo en el caso de que la Ley de Coordinación Fiscal (o cualquier otro ordenamiento federal que sustituya a dicha ley) así lo establezca, el Estado no podrá entregar u otorgar a sus Municipios un porcentaje de participaciones superior al 20% (veinte por ciento) del Fondo General de Participaciones recibidas por el Estado bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. En el entendido que el Estado podrá otorgar a sus Municipios porcentaje mayores a los que se señalan en esta sección 1.17., sin que para ello se entienda que ha ocurrido un evento de incumplimiento, siempre que las cantidades correspondientes provengan de las cantidades remanentes a que se refiere el contrato de fideicomiso maestro, de conformidad con lo establecido en dicho contrato."

De la transcripción de las cláusulas impugnadas, esta Primera Sala advierte que su contenido es esencialmente el mismo, pues sólo difieren en el número de identificación dentro de cada contrato.

Entonces, se puede sostener que el Poder Ejecutivo Local y las distintas instituciones financieras, en términos de las cláusulas impugnadas, estipularon que el Estado de Nuevo León: i) No podrá otorgar a los Municipios más del veinte por ciento del Fondo General de Participaciones Federales que reciba bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; ii) Deberá formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal durante la vigencia de los convenios y contratos (treinta años); y, iii) Deberá cumplir en todo momento con las obligaciones establecidas en el convenio de coordinación fiscal, ello para evitar que deje de formar parte del mismo o pierda el derecho a recibir participaciones.

Como se desarrolla a continuación, esta Primera Sala llega a la convicción de que las cláusulas impugnadas son acordes con la autorización expe-

dida por el Congreso Local al Ejecutivo del Estado a través del Decreto 042 y, en consecuencia, que no se traducen en una invasión de la esfera competencial del poder actor.

En el Decreto 042 se autorizó al Ejecutivo del Estado para afectar como garantía hasta el 100% (cien por ciento) de las participaciones federales que le corresponden al Estado de Nuevo León del Fondo General de Participaciones, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, que en el primer párrafo de su artículo 6o. establece:

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento."

En este tenor, la afectación del 100% que prevé el decreto de las participaciones que corresponden al Estado de Nuevo León del Fondo General de Participaciones, se refiere al 80% del total de dicho fondo, pues en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, los Municipios no pueden recibir menos del 20% del mismo.

En consecuencia, si las cláusulas impugnadas determinan que el Estado de Nuevo León no entregará a sus Municipios más del 20% del Fondo General de Participaciones, resulta que dicha previsión se emitió conforme al Decreto 042 y a la Ley de Coordinación Fiscal, pues reitera el porcentaje mínimo que en términos de dicha legislación corresponde a los Municipios.

Es decir, en congruencia con la autorización prevista en el decreto de afectar hasta el 100% de las participaciones federales que corresponden al Estado, en las cláusulas impugnadas se pactó que no se entregará a los Municipios más del mínimo que les corresponde, es decir, más del 20% del Fondo General de Participaciones.

Ahora bien, la validez de las cláusulas impugnadas surge en el entendido de que el Ejecutivo del Estado se compromete a no entregar a sus Municipios un porcentaje de participaciones superiores al 20% del Fondo General de Participaciones, siempre y cuando la Legislatura del Estado no establezca otra previsión conforme a su facultad para determinar anualmente las bases,

montos y plazos de las participaciones federales que serán cubiertas a los Municipios, en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

En ese tenor, deviene infundado lo aducido por el poder actor en el sentido de que dichas cláusulas son contrarias al artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, al invadir la atribución del Congreso Local de determinar anualmente las bases, montos y plazos que rigen las participaciones federales que corresponden a los Municipios.

Aunado a que su contenido replica el mínimo entregable a los Municipios en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, en el marco de la autorización que otorgó el propio Congreso, de afectar hasta el 100% de las participaciones que corresponden de manera conjunta al Estado y a los Municipios del Fondo General de Participaciones.

En segundo lugar, esta Primera Sala llega a la conclusión de que la obligación pactada en las cláusulas impugnadas, en el sentido de que el Estado de Nuevo León seguirá formando parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal durante la vigencia de los convenios y contratos, es decir, hasta por 30 años, así como que cumplirá con las obligaciones que se deriven del Convenio de Coordinación Fiscal, no rebasa las atribuciones conferidas al Ejecutivo Local en el Decreto 042.

Como sostiene el poder actor, en términos de los artículos 10 y 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, la adhesión o separación de las entidades federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es una atribución de las Legislaturas Locales que deberán aprobar los convenios respectivos. Así, el Estado de Nuevo León, previa autorización de su Congreso, suscribió un convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Resulta entonces que lo estipulado en las cláusulas impugnadas, en el sentido de que el Estado de Nuevo León permanecerá adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal durante la vigencia de los contratos, no implica que el Ejecutivo asuma la decisión de adherirse al mismo, pues esta determinación la tomó el Congreso Local. El propio Decreto 042 se concibe partiendo del supuesto de que el Estado forma parte de dicho sistema y, en este contexto, otorga diversas atribuciones al Ejecutivo Local.

En las cláusulas impugnadas se reitera el compromiso del Estado de Nuevo León, no sólo de formar parte del Sistema Nacional de Coordinación

Fiscal, sino también de dar cumplimiento a todas las obligaciones previstas en el convenio de coordinación fiscal, con el objeto de garantizar a los acreedores de los créditos el pago de éstos a través de las participaciones federales que corresponden al Estado en términos de dicho sistema.

Es decir, en uso de las atribuciones que el Decreto 042 le otorga al Ejecutivo Local para gestionar los términos y condiciones que considere necesarios para celebrar los diversos contratos en materia de financiamiento, con el objeto de otorgar seguridad y garantía a los acreedores que otorgan créditos, en las cláusulas impugnadas se replican compromisos ya asumidos por el Congreso Local al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el artículo sexto del Decreto 042, se autoriza de manera amplia al Ejecutivo del Estado para gestionar los términos y condiciones que estime necesarios a efecto de instrumentar las diversas operaciones de financiamiento. Así se regula la atribución de asumir todo tipo de obligaciones de dar, hacer y no hacer.

En este tenor, resulta también infundado el reclamo del poder actor, en el sentido de que las cláusulas impugnadas son inconstitucionales por trasgredir el artículo 115, fracción IV, inciso a), al invadir la competencia del Congreso Local al que le corresponde la decisión de formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues éstas sólo reiteran compromisos previamente asumidos por el propio Congreso para otorgar seguridad a los acreedores de los créditos en términos del Decreto 042.

Consecuentemente, resulta infundado que las diversas cláusulas de los contratos y convenios afecten la función legislativa del Estado de Nuevo León, al tratarse de actos que el Poder Ejecutivo Estatal realizó en virtud de la autorización que aquél le otorgó mediante el Decreto Número 042.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente e infundada la demanda de controversia constitucional promovida por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de las cláusulas de los contratos de refinanciamiento, convenios de reestructura y contrato de fideicomiso maestro irrevocable de administración y fuente de pago celebrados por el Poder Ejecutivo Local a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, precisadas en el considerando primero de la presente resolución.

TERCERO.—Publíquese la presente resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández (ponente). Los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente), emitieron su voto en contra.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 100/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1208.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que elabora el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 102/2013.[1]

I. Antecedentes

En sesión pública de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de dos de marzo de dos mil dieciséis se resolvió, por mayoría de tres votos, la controversia constitucional 102/2013, en el sentido de declararla infundada y reconocer la validez de las cláusulas de los contratos de refinanciamiento, convenios de reestructura y del contrato de fideicomiso maestro irrevocable de administración y fuente de pago celebrados por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado con diversas instituciones financieras.[2]

En esta controversia constitucional el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León demandó del Poder Ejecutivo de la entidad la celebración de diversos contratos y convenios entre el Estado de Nuevo León y ciertas instituciones financieras y crediticias con el objeto de refinanciar y reestructurar la deuda pública del Gobierno del Estado de Nuevo León. En la demanda, el Poder Legislativo actor precisó que mediante el "Decreto Número 042", publicado en el Periódico Oficial de la entidad de treinta y uno de diciembre de dos mil doce, autorizó al Gobierno del Estado para que realizara actos y operaciones relacionados con la finalidad de reestructurar, refinanciar y contraer financiamiento en relación con la deuda pública estatal; sin embargo, el Gobierno

[1] Fue ponente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.
[2] Votamos en contra el que suscribe el presente voto y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

del Estado, al reestructurar y refinanciar la deuda pública local, se excedió en las atribuciones que le fueron otorgadas, ya que había estipulado cláusulas más allá de lo autorizado en el citado "Decreto 042".

II. Sentencia de mayoría

En la sentencia de mayoría, después de analizar el marco constitucional que rige el refinanciamiento de la deuda pública a nivel local, las atribuciones de las Legislaturas Estatales en relación con las participaciones federales que corresponden a los Municipios; y el "Decreto 042", por el que el Congreso Local autorizó al Ejecutivo del Estado para reestructurar y refinanciar la deuda pública local, así como para que contratara financiamiento, se llega a la conclusión de que:

a) Las cláusulas impugnadas son acordes con la autorización expedida por el Congreso Local a través del "Decreto 042", por lo que no se actualiza una invasión en la esfera competencial del Poder Legislativo actor, ya que en dichas cláusulas se determina que el Estado de Nuevo León no entregará a sus Municipios más del veinte por ciento del fondo general de participaciones, previsión que es acorde al "Decreto 042" y a la Ley de Coordinación Fiscal, pues reitera el porcentaje mínimo que en términos de dicha legislación corresponde a los Municipios.

b) La obligación pactada en las cláusulas impugnadas en el sentido de que el Estado de Nuevo León seguirá formando parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal durante la vigencia de los convenios y contratos, es decir, hasta por treinta años, así como que cumplirá con las obligaciones que se deriven del convenio de coordinación fiscal, no rebasan las atribuciones conferidas al Ejecutivo Local en el "Decreto 042".

c) Las cláusulas impugnadas no afectan la función legislativa del Estado de Nuevo León, ya que son actos que el Poder Ejecutivo Estatal realizó en virtud de la autorización que el Poder Legislativo le otorgó mediante el "Decreto 042".

III. Razones del disenso

No comparto la sentencia de mayoría emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues, en mi opinión, debió sobreseerse en la controversia constitucional ya que en el caso no se acreditó una afectación ni un principio de agravio en el ámbito de competencias del Poder Legislativo actor y, por tanto, no se justificó el interés legítimo para esta impugnación. Si bien el poder actor en sus conceptos de invalidez hizo valer la violación a los artículos 115, fracción IV, incisos a) y b), y 134, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal, aduciendo un exceso en el ejercicio de facultades del Poder Ejecutivo demandado, lo cierto es que estos preceptos a lo que facultan es a la emisión del "Decreto 042", por parte del Poder Legislativo Local, y la impugnación lo que realmente pretendía era que la Primera Sala realizara un contraste no directamente con los artículos constitucionales indicados, sino con las autorizaciones conferidas por el propio "Decreto 042", tal como se llevó a cabo en la sentencia de mayoría, estudio que no es propio de análisis en una controversia constitucional.

Desde la contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo demandado alegó la falta de interés legítimo del Poder Legislativo actor, señalando que sus actos no afectaban la

esfera de competencias y atribuciones del Congreso Local; sin embargo, esta causa de improcedencia se desestimó señalando que ello, en todo caso, constituía una cuestión a dilucidar en el fondo del asunto. Sin embargo, ya en el análisis del fondo no se hizo ninguna evaluación o análisis al respecto, ya que la sentencia hace un contraste de los actos impugnados exclusivamente frente al propio "Decreto 042" y no frente a los artículos constitucionales señalados como violados. Si bien la sentencia hace una descripción del sistema de deuda estatal, esta descripción es meramente ilustrativa y no constituye análisis de constitucionalidad de los actos impugnados, ya que de hecho estas facultades se refieren al Congreso del Estado y no al Poder Ejecutivo, y fueron ejercidas y agotadas con la emisión del propio decreto.

Si el Poder Ejecutivo actuó o no más allá de las autorizaciones contenidas en el decreto, esto no vulnera las facultades del Congreso para emitir el decreto, sino que se convierte en un problema en su actuación (ya sea de contraloría) o de fiscalización y evaluación de la eficacia y eficiencia en su actuación (revisable por auditoría y cuenta pública). Si el Poder Ejecutivo actuó *ultra vires* con respecto al decreto del Congreso, eso no genera una violación a su ámbito de competencias constitucionalmente asignado, pues, en todo caso, es un exceso en la ejecución del decreto (cuestión de legalidad), por lo que no puede afirmarse que en ningún momento se haya actualizado el interés legítimo necesario derivado de un principio de afectación al ámbito competencial del poder actor.

El estudio sobre la afectación y el interés legítimo del poder actor debió realizarse en el apartado correspondiente a las causas de improcedencia. La descripción del sistema de deuda realizada por la sentencia no es un estudio de fondo, pues nunca se utilizó como parámetro o razón para la calificación de la supuesta invasión de competencias.

Por estas razones considero que, en el caso, no se actualizaba un principio de afectación al ámbito de competencias del Poder Legislativo actor y, por ello, no se justificaba el interés legítimo para esta impugnación. Este mismo criterio ha sido sostenido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 36/2011-PL, en el que se precisó que para justificar la existencia del interés legítimo del órgano actor debía existir un principio de afectación directamente a una atribución constitucional del poder actor; que si bien se podían admitir las impugnaciones derivadas de problemas de legalidad, éstas siempre debían estar vinculadas con una invasión a una competencia constitucional directa, ya que de otro modo dejaríamos de ser un Tribunal Constitucional para sustituirnos en las autoridades competentes para hacer un examen de la regularidad legal de los actos (contraloría o auditoría), desvirtuando la naturaleza y función de la controversia constitucional como vía para la reclamación de la constitucionalidad de las normas o actos de los poderes u órdenes legitimados.

De este modo, no comparto la sentencia dictada en este caso, ya que la Primera Sala llevó a cabo un mero estudio de legalidad para la resolución del mismo, estudio que no es propio de la naturaleza y función de un medio de control constitucional como lo es la controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERCERA PARTE

SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 2.
POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACCIÓN DE NULIDAD DE UN CONTRATO LABORAL POR TIEMPO DETERMINADO, EN CUANTO A SU TEMPORALIDAD. PROCEDE AUNQUE HAYA CONCLUIDO SU VIGENCIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 127/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL TERCER CIRCUITO Y SÉPTIMO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO. 13 DE JULIO 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 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 **********, en su carácter de auto-

rizado de la **********, personalidad que le reconoció el Tribunal Colegiado de Circuito, y que fue parte tercero interesada en una de las resoluciones que participan en la presente contradicción de tesis.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar los antecedentes y consideraciones esenciales que sustentan las ejecutorias de las que provienen los criterios materia de contradicción.

El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo **********, en sesión de uno de julio de dos mil quince, en la parte que interesa, consideró:

"QUINTO.— … Por otra parte, en suplencia de la queja deficiente, se advierte que en el laudo, incorrectamente se concluyó en que la acción tendente a lograr la nulidad de los contratos era improcedente, ante la imposibilidad de analizar la legalidad de ellos por haber concluido su vigencia.

"Es así, pues aun cuando la demanda se presentó con posterioridad a la fecha de conclusión de los contratos por tiempo determinado celebrados por los contendientes, ello por sí, no conduce a determinar que la acción tendente a lograr la nulidad de los mismos era improcedente, toda vez que la temporalidad del contrato, por sí, constituye la materia de la litis de la acción ejercida; de forma tal que no debe ser considerada para determinar la inviabilidad de la acción ejercida, sino proceder al estudio de la misma, dado que, de decretarse la nulidad pretendida en cuanto a la temporalidad, traería como consecuencia que el contrato se considere vigente y surtiendo efectos para los contendientes.

"Para así concluirlo, se tiene en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que aquí trasciende, dice:

"'Artículo 123.' (se transcribe)

"Por su parte, la Ley Federal del Trabajo prevé:

"'Artículo 5o.' (se transcribe)

"'Artículo 33.' (se transcribe)

"'Artículo 35.' (se transcribe)

"'Artículo 36.' (se transcribe)

"'Artículo 37.' (se transcribe)

"'Artículo 39.' (se transcribe)

"En las disposiciones constitucionales y legales se prevé el derecho fundamental de acceder a un trabajo digno y socialmente útil, así como que todo pacto que constituya renuncia de alguno de los derechos reconocidos por la Carta Magna o por la ley de la materia, será nula y no podrá surtir efectos en contra del trabajador.

"Asimismo, se prevé que los contratos individuales de trabajo, por regla general, deben celebrarse por tiempo indeterminado, estableciendo como supuestos de excepción, entre otros, las relaciones laborales por temporada, para obra o tiempo determinado.

"La prevista en el artículo 36 de la Ley Federal del Trabajo se rige en función de la naturaleza de la obra; de tal manera que, en términos del artículo 25, fracción III, de la ley de la materia, deben precisarse las características de la obra y los servicios que el trabajador esté obligado a prestar, por lo cual, aun cuando se fije un plazo para la terminación del contrato, éste no pueda darse por concluido, sino hasta que finalice la obra, siendo su conclusión lo que dará motivo a que termine la relación laboral, por la causa prevista en el propio contrato y de acuerdo con el artículo 53, fracción III, del ordenamiento legal en cita, que señala como causa para dar por terminada la relación de trabajo, la terminación de la obra.

"Por su parte, el contrato por tiempo determinado a que alude el artículo 37 de la referida ley puede celebrarse:

"a) Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar, hipótesis que opera en función de la duración del servicio; de tal forma que a pesar de que concluya el plazo fijado en el contrato, éste no pueda darse por concluido si la materia de trabajo subsiste, por lo cual, la relación laboral queda prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, cuya finalidad radica en impedir que pueda surtir efectos la sola declaración de que la relación de trabajo es por tiempo determinado.

"b) Cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador. En este supuesto en el que la relación laboral por tiempo determinado tenga como propósito la sustitución temporal de otro trabajador, implica que el trabajador provisional y la relación queden sujetos a la ausencia temporal del trabajador que fue sustituido.

"c) En la fracción III del artículo reproducido se incluyen todos los demás casos que contempla la ley.

"De acuerdo con lo expresado, las disposiciones legales prevén el principio de estabilidad en el empleo, porque confieren al trabajador el derecho de continuar desempeñando la actividad para la cual fue contratado, siempre y cuando la materia que le dio origen no hubiera concluido, derecho que se genera a pesar de que la relación obrero-patronal se haya originado mediante un contrato en el que se hubiere especificado un plazo determinado para la prestación del servicio, porque el transcurso de ese tiempo por sí, no motiva la terminación de la relación laboral, ni tampoco el trabajador pierde el derecho para seguir prestando sus servicios cuando subsista la materia del trabajo; lo que necesariamente implica que la causa que dio origen a la contratación perdura al vencimiento del término señalado por las partes.

"Luego, si bien el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo prevé la acción de prórroga a favor del trabajador que prestó servicios bajo contratos por tiempo determinado en los casos en que la materia que dio origen al contrato subsista a la fecha de terminación de la vigencia de ese documento; ello por sí, no conduce a determinar que el operario se encuentre imposibilitado para demandar la nulidad del contrato una vez que feneció la vigencia del mismo, pues esa acción es independiente y se sustenta en hechos y objetos diversos.

"En efecto, la acción de prórroga de contrato implica la continuación de la relación laboral en los mismos términos en que fue celebrado, esto es, por tiempo determinado mientras subsista la materia que dio origen al mismo, es decir, es una acción que no tiende a cuestionar la eficacia de la contratación, pues da por hecho la satisfacción de los requisitos previstos en el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, limitando en consecuencia la litis en dilucidar si al trabajador le asiste el derecho a ser reincorporado, al subsistir la materia que dio origen a la contratación por tiempo determinado.

"En cambio, la acción tendente a lograr la nulidad del contrato en cuanto a su temporalidad, pretende la inexistencia del pacto celebrado, pero únicamente de la parte que le afecta, esto es, la limitación de la duración del contrato, por considerar que ello constituye una renuncia al derecho de permanencia en el empleo y, como consecuencia de ello, que dicha estipulación se declare nula de acuerdo con lo ordenado en el artículo 123, apartado A, fracción XXVII, inciso h), de la Constitución General de la República y en el artículo 5o., fracción XIII, de la Ley Federal del Trabajo, que disponen, respectivamente, que serán nulos y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato, todas las estipulaciones que impliquen renuncia consagrada a favor del

obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores, y que siendo la Ley Federal del Trabajo de orden público, no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignadas en las normas de trabajo.

"Esto es, con motivo de esa acción, se pretende lograr la destrucción del pacto en lo que concierne a la temporalidad y, por ende, que se considere que el mismo fue por tiempo indeterminado, subsistiendo, en consecuencia, los efectos del mismo para las partes, pese a la vigencia descrita.

"Sobre lo así considerado, es orientador el criterio contenido en la tesis de la otrora Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 153 de los Volúmenes 121-126, Séptima Parte, de la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"'RENUNCIA AL DERECHO DE PERMANENCIA EN EL TRABAJO, NULIDAD DE LA ESTIPULACIÓN QUE IMPLIQUE LA.' (se transcribe)

"De prosperar la acción ejercida, porque el contrato insatisface los requisitos previstos en el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, traerá como consecuencia que el despido del que el ahora quejoso se dijo objeto, se considere injustificado, al sustentarse ese hecho en una disposición contractual que constituye una renuncia de derechos que como tal, no puede surtir efectos en perjuicio del operario.

"Es criterio orientador, el contenido en la tesis del Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, publicada en la página 353 del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, identificada con la clave I.5o.T.1 L, que dice:

"'CONTRATO DE TRABAJO POR TIEMPO DETERMINADO. NULIDAD DE, DADA SU COMPROBACIÓN.' (se transcribe)

"Por ende, es inexacto que sea improcedente la acción de nulidad del contrato, al haberse presentado la demanda con posterioridad a la conclusión de la vigencia del mismo, pues la temporalidad de los efectos de ese documento es precisamente lo que se encuentra en debate en juicio, existiendo obligación de la responsable de emitir criterio al respecto; de sostenerse lo contrario, conduciría a prejuzgar y dar por cierto que el contrato cuya nulidad se pretende, satisface los requisitos previstos en el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, quedando entonces a merced del dicho de la patronal el ejercicio de la acción, con evidente detrimento del derecho de defensa del trabajador.

"Sin que pase inadvertida la tesis del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 369, Tomo III, correspondiente a abril de 1996 e identificada con la clave I.7o.T.43 L, de rubro y texto:

"'CONTRATO TEMPORAL. NULIDAD DEL. ACCIÓN IMPROCEDENTE DE. CUANDO SE INTENTA DESPUÉS DE FENECIDO EL.' (se transcribe)

"No se comparte ese criterio, porque de lo establecido en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, no es factible advertir que el trabajador que fuera contratado por tiempo determinado, se encuentre imposibilitado para demandar la nulidad del contrato una vez concluida la vigencia del mismo.

"Ello, pues aun cuando esa disposición legal, hace referencia a la acción de prórroga, ello no implica que no pueda demandarse la nulidad del contrato, en tanto que no existe limitación alguna en ese sentido; además de que, de así sostenerlo, conduce al desconocimiento de lo previsto en la fracción XXVII, inciso h), del apartado 'A' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 5o., fracción XIII, de la Ley Federal del Trabajo, que disponen, respectivamente, que serán nulos y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato, todas las estipulaciones que impliquen renuncia consagrada a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores, entre lo (sic) que se encuentra lo relativo a la estabilidad y permanencia en el empleo, facultándose, entonces, al operario a cuestionar a través del juicio laboral, la nulidad de la cláusula que le perjudica.

"Por ello, procede denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de criterios, conforme a lo previsto por los artículos 226, fracción II y 227, fracción II, ambos de la Ley de Amparo. …"

El **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **********, en sesión de veintinueve de febrero de mil novecientos noventa y seis, esencialmente, sostuvo:

"TERCERO.— … En el tercer concepto de violación, se aduce que es indebida la determinación de la Junta de estimar que fue válida la contratación temporal de que fue objeto y que, por ende, no son nulos los contratos que suscribió con la demandada, dado que, a juicio del quejoso, la responsable para llegar a esa conclusión, introduce cuestiones que no fueron hechas valer por el patrón, las cuales tampoco puede reivindicar la Junta, a virtud del principio de adquisición procesal, porque al demandado le rige el principio de es-

tricto derecho y, por ello, no le puede suplir sus deficiencias; que en el caso debió advertir que se trata de un solo patrón, que tiene un área específica para realizar proyectos y ejecutarlos en materia de construcción, o sea que se trata de una labor permanente, siendo de fama pública el que la demandada constantemente realiza esas actividades, por lo que sí requiere de trabajadores permanentes, que, además, en el juicio se demostró la continuidad con la que vino prestando el servicio, resultando por ello irrelevante que hubiera laborado en diversos proyectos, pese a su reconocimiento en la confesional; de ahí que su contratación debió estimarse por tiempo indefinido.

"Es fundado pero inoperante lo antes argumentado, habida cuenta que, con independencia de que la Junta considerara cuestiones que el patrón no hizo valer como excepción o defensa para concluir en la legalidad de los contratos temporales del actor, lo cierto es que tales cuestiones no conducen a la concesión del amparo, pues sería ocioso que la Junta volviera sobre el análisis de ese aspecto, de acuerdo con lo siguiente:

"La acción para demandar la nulidad de un contrato temporal, porque a juicio del trabajador no se justifica tal modalidad, únicamente puede ejercitarse durante la vigencia del contrato, pues cuando éste ya concluyó, el obrero sólo puede demandar la prórroga, dado que así está previsto en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo.

"Así las cosas, y toda vez que, en el caso, **********, demandó la acción de nulidad de sus contratos temporales, cuando el último de ellos ya había fenecido, es obvio que, como ya se expuso, dicha acción deviene improcedente, por no satisfacerse los presupuestos de la misma; de ahí que sean irrelevantes las excepciones o defensas opuestas por el patrón.

"Tiene aplicación la jurisprudencia número 11 de la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Quinta Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, visible en la página 11, que textualmente dice:

"'ACCIÓN, PROCEDENCIA DE LA. OBLIGACIÓN DE LAS JUNTAS DE EXAMINARLA, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS ACCIONES OPUESTAS.' (se transcribe)

"Conforme a lo anterior, debe desestimarse el motivo de inconformidad identificado en cuarto lugar, relativo a que la empresa tercero perjudicada opuso excepciones o defensas que, a juicio del quejoso, resultan contradictorias, dada la prioridad del estudio de la acción.

"En otra tesitura debe considerarse infundado el quinto concepto de violación, pues acorde al análisis de la acción ejercitada, estuvo en lo justo la juzgadora, al considerar que la adecuada debió ser la de prórroga, pues como ya se anticipó, en términos del artículo 39 de la ley es la que resulta procedente.

"…

"Finalmente, también es infundado el sexto concepto de violación, en virtud de que este tribunal no encuentra elementos para suplir la deficiencia de los conceptos de violación.

"En las relatadas condiciones, lo que procede es negar a **********, el amparo que solicitó. …"

Dicha ejecutoria dio origen a la tesis aislada I.7o.T. 43 L, de datos de identificación, rubro y texto siguientes:

"Novena Época
"Registro digital: 202630
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Tipo de tesis: aislada
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo III, abril de 1996
"Materia: laboral
"Tesis: I.7o.T.43 L
"Página: 369

"CONTRATO TEMPORAL. NULIDAD DEL. ACCIÓN IMPROCEDENTE DE. CUANDO SE INTENTA DESPUÉS DE FENECIDO EL.—La acción para demandar la nulidad de un contrato temporal, porque a juicio del trabajador no se justifica tal modalidad, únicamente puede ejercitarse durante la vigencia del contrato, pues cuando éste ya concluyó, el obrero sólo puede demandar la prórroga, dado que así está previsto en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo."

CUARTO.—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 Tercer Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo **********:

Antecedentes

a) ********** demandó de la **********, entre otras prestaciones, la nulidad relativa de los contratos de prestación de servicios técnicos y los individuales de trabajo por tiempo determinado que suscribió con la demandada durante la vigencia de la relación laboral, la reinstalación y los salarios vencidos, con motivo del despido del que dijo fue objeto.

Entre los hechos de su demanda, manifestó que ingresó a prestar sus servicios para la universidad demandada mediante un contrato de "prestación de servicios técnicos", y que el treinta de septiembre de dos mil trece, la jefa de la Unidad de Difusión de dicho centro universitario, le comunicó que se le había terminado su contrato y que estaba despedido.

b) Al dar contestación a la demanda, la **********, negó el despido alegado por el trabajador, aduciendo que la relación de trabajo terminó, al haber concluido el contrato por tiempo determinado suscrito por las partes el treinta de septiembre de dos mil trece; por lo que no procedía solicitar la nulidad de un contrato que no existe, sino en todo caso, su prórroga.

c) La Junta responsable dictó laudo en el cual absolvió a la universidad demandada de reinstalar a **********, así como del pago de salarios caídos, y determinó que no había lugar a declarar la nulidad de los contratos de prestación de servicios técnicos e individuales de trabajo que celebró el trabajador actor con la entidad demandada, al proceder la excepción de oscuridad en la demanda (al margen determinó que la acción para demandar la nulidad de un contrato temporal, porque a juicio del trabajador no se justifica tal modalidad, únicamente puede ejercitarse durante la vigencia del contrato, pues cuando éste ya concluyó, el obrero sólo puede demandar la prórroga, dado que así está previsto en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo); finalmente, condenó a la ********** al pago del aguinaldo, vacaciones y prima vacacional, respecto del último año laborado en los términos de la Ley Federal del Trabajo.

Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito:

• Que aun cuando la demanda se presentó con posterioridad a la fecha de conclusión de los contratos por tiempo determinado celebrados por los contendientes, ello por sí no conduce a determinar que la acción tendente a lograr su nulidad era improcedente, toda vez que la temporalidad del contrato, por sí, constituye la materia de la litis de la acción ejercida; de forma que no debe ser considerada para determinar la inviabilidad de la acción ejercida, sino proceder a su estudio, dado que de decretarse la nulidad pretendida en cuanto a la temporalidad, traería como consecuencia que el contrato se considere vigente y surtiendo efectos para los contendientes.

• Que si bien el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo prevé la acción de prórroga a favor del trabajador que prestó servicios bajo contratos por tiempo determinado en los casos en que la materia que dio origen al contrato subsista a la fecha de terminación de la vigencia de ese documento, ello por sí, no conduce a determinar que el operario se encuentre imposibilitado para demandar la nulidad del contrato una vez que feneció su vigencia, pues esa acción es independiente y se sustenta en hechos y objetivos diversos.

• Que la acción de prórroga de contrato implica la continuación de la relación laboral en los mismos términos en que fue celebrado, esto es, por tiempo determinado, mientras subsista la materia que le dio origen, es decir, es una acción que no tiende a cuestionar la eficacia de la contratación, pues da por hecho la satisfacción de los requisitos previstos en el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, limitando, en consecuencia, la litis en dilucidar si al trabajador le asiste el derecho a ser reincorporado, al subsistir la materia que dio origen a la contratación por tiempo determinado.

• Que en cambio, la acción tendente a lograr la nulidad del contrato, en cuanto a su temporalidad, pretende la inexistencia del pacto celebrado, pero únicamente de la parte que le afecta, esto es, la limitación de la duración del contrato, por considerar que ello, constituye una renuncia al derecho de permanencia en el empleo y, como consecuencia, que dicha estipulación se declare nula de acuerdo con lo ordenado en los artículos 123, apartado A, fracción XXVII, inciso h), de la Constitución General de la República y 5o., fracción XIII, de la Ley Federal del Trabajo, que disponen, respectivamente, que serán nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato todas las estipulaciones que impliquen renuncia consagrada a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores, y que siendo la Ley Federal del Trabajo de orden público no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignadas en las normas de trabajo.

Esto es, con motivo de esa acción, se pretende lograr la destrucción del pacto en lo que concierne a la temporalidad y, por ende, que se considere que fue por tiempo indeterminado, subsistiendo en consecuencia sus efectos para las partes pese a la vigencia descrita.

• De prosperar la acción ejercida porque el contrato insatisface los requisitos previstos en el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, ello traerá como consecuencia que el despido del que el ahora quejoso se dijo objeto, se considere injustificado, al sustentarse ese hecho en una disposición contractual que constituye una renuncia de derechos que, como tal, no puede surtir efectos en perjuicio del operario.

• Que por lo anterior, sería improcedente la acción de nulidad del contrato, al haberse presentado la demanda con posterioridad a la conclusión de su vigencia, pues la temporalidad de los efectos de ese documento es precisamente lo que se encuentra en debate en juicio, existiendo obligación de la responsable de emitir criterio al respecto; de sostenerse lo contrario, conduciría a prejuzgar y dar por cierto que el contrato, cuya nulidad se pretende, satisface los requisitos previstos en el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, quedando entonces a merced del dicho de la patronal el ejercicio de la acción, con evidente detrimento del derecho de defensa del trabajador.

II. El **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **********:

Antecedentes

a) ********** demandó de la Comisión Federal de Electricidad, la nulidad de los contratos por tiempo determinado que suscribió con la demandada durante la vigencia de la relación laboral; la reinstalación, los salarios vencidos y otras prestaciones, y que, de no proceder la reinstalación, se le pagara correctamente la liquidación.

Entre los hechos de su demanda, señaló que ingresó a prestar servicios para la demandada el veintinueve de mayo de mil novecientos ochenta y nueve, por medio de contratos por tiempo determinado y fue despedido el nueve de julio de mil novecientos noventa y dos.

b) La demandada negó acción y derecho al actor para reclamar la citadas prestaciones, porque la relación laboral feneció al llegar al término el contrato de trabajo; que debió solicitar la prórroga del contrato y no la reinstalación en caso de subsistir la materia de trabajo, y que fue el actor quien solicitó su liquidación el diez de julio de mil novecientos noventa y dos, manifestando su deseo de ya no seguir laborando para ésta.

c) La Junta responsable dictó tres laudos, en el último, se absolvió a la demandada de todo lo reclamado por el actor.

Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito, en lo que interesa:

• Que es improcedente la acción para demandar la nulidad de un contrato temporal, ya que únicamente puede ejercitarse durante la vigencia del contrato, pues cuando éste ya concluyó, el obrero sólo puede demandar la prórroga, dado que así está previsto en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo; de ahí que no se satisficieron los presupuestos de la acción intentada, por lo cual, resultaron irrelevantes las excepciones o defensas opuestas por el patrón.

• Que acorde al análisis de la acción ejercitada, estuvo en lo justo la juzgadora, al considerar que la acción adecuada debió ser la de prórroga, pues como ya se anticipó, en términos del artículo 39 de la ley, es la que resulta procedente.

Ahora bien, conforme a los datos enunciados habrá que determinar los aspectos jurídicos en que los Tribunales Colegiados 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:

• Trabajadores que demandaron ante una Junta de Conciliación y Arbitraje la nulidad del contrato por tiempo determinado, solicitando la reinstalación, salarios caídos y otras prestaciones, aduciendo un despido injustificado.

• Las partes demandadas en la contestación negaron acción, derecho y fundamento legal para reclamar esas prestaciones, en virtud de que el contrato por tiempo determinado celebrado con los trabajadores había concluido y, en caso de exigir la reinstalación, sería improcedente, ya que sólo se puede demandar la prórroga.

• Las demandas laborales promovidas por los trabajadores fueron presentadas ante las Juntas cuando ya había fenecido la vigencia del contrato.

• Las Juntas responsables absolvieron a las demandadas de la nulidad de los contratos por tiempo determinado reclamada por los trabajadores, al considerar que la relación laboral feneció al llegar al término el contrato de trabajo; porque la acción adecuada debió ser la de prórroga, en términos del artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, y que la acción de nulidad de los contratos por tiempo determinado debió hacerse valer cuando el contrato temporal estaba aún vigente, lo que en ambos casos no aconteció.

Ahora bien, del análisis de las ejecutorias motivo de estudio se pone de manifiesto que existe contradicción de criterios, pues lo sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** se opone a los razonamientos expresados por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, toda vez que sobre una misma problemática jurídica llegaron a conclusiones opuestas, por lo que se encuentran satisfechos los requisitos que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado para que exista contradicción de criterios.

Así es, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** estimó que, aun cuando la demanda se presente con posterioridad a la fecha de conclusión de los contratos por tiempo determinado celebrados por los contendientes, ello no conduce a determinar que la acción tendente a lograr su nulidad es improcedente, toda vez que la temporalidad del contrato, por sí, constituye la materia de la litis de la acción ejercida, por lo que la autoridad laboral debe analizar la acción planteada.

En cambio, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideró que la acción para demandar la nulidad de un con-

trato temporal o por tiempo determinado, porque a juicio del trabajador no se justifica tal modalidad, únicamente puede ejercitarse durante la vigencia del contrato, pues cuando éste ya concluyó, el trabajador sólo puede demandar la prórroga, dado que a criterio de dicho órgano colegiado, así está previsto en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo.

Consecuentemente, debe estimarse existente la contradicción de criterios, la cual debe fijarse para determinar si procede la acción de nulidad de un contrato por tiempo determinado, en cuanto a su temporalidad, cuando se ejerce una vez que concluyó su vigencia y, en consecuencia, si la autoridad laboral debe realizar el estudio de la acción planteada y no declararla improcedente, sobre la base de que, en lugar de pretender la nulidad, debió promover la acción de prórroga de la contratación, en términos del artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo.

No es obstáculo para emprender el estudio del tema de la presente contradicción, la circunstancia de que los dos asuntos en oposición se hubiesen examinado, respectivamente, al tenor de la legislación laboral federal anterior y posterior a su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, toda vez que dichas modificaciones legislativas no incidieron en el contenido de los artículos 36, 37 y 39 de la Ley Federal del Trabajo, cuyo texto es el que será la exclusiva materia de interpretación en el siguiente considerando, además de que el problema planteado es eminentemente de carácter procesal.

Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio, aplicable en su sentido contrario:

"Décima Época
"Registro digital: 2009829
"Instancia: Segunda Sala
"Tipo de tesis: aislada
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*
"Libro 21, Tomo I, agosto de 2015
"Materia: común
"Tesis: 2a. LXXIX/2015
"Página: 1194
"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas»

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIERAN

APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES. La finalidad con que fue creada la contradicción de tesis radica, esencialmente, en preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica. En esa línea de pensamiento, cuando se analicen las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y se advierta la particularidad de que aplicaron, respectivamente, la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma indicada y la vigente, esa sola circunstancia no da lugar a declararla inexistente, siempre y cuando el examen de los preceptos aplicables para definir el criterio contradictorio arroje como resultado que, pese a la modificación legislativa, siguen manteniendo idéntico o coincidente contenido jurídico; de ahí que, en ese supuesto, lo conducente sea pronunciarse sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia."

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se desarrolla y que coincide, esencialmente, con el que sostuvo el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:

Previamente, es importante destacar que en el capítulo II, denominado "Duración de las relaciones de trabajo", en los artículos 36, 37 y 39 de la Ley Federal del Trabajo, se establece lo siguiente:

"Artículo 36. El señalamiento de una obra determinada puede únicamente estipularse cuando lo exija su naturaleza."

"Artículo 37. El señalamiento de un tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes:

"I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;

"II. Cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador;

"III. En los demás casos previstos por esta ley."

"Artículo 39. Si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia."

De los preceptos legales transcritos, se prevé que los contratos individuales de trabajo, por regla general, deben celebrarse por tiempo indeterminado, estableciendo como supuestos de excepción, entre otros, las relaciones laborales por temporada, para obra o tiempo determinado.

El tipo de relación de trabajo prevista en el artículo 36 de la Ley Federal del Trabajo, se rige en función de la naturaleza de la obra; de tal manera que, en términos del artículo 25, fracción III, de la ley de la materia, deben precisarse las características de la obra y los servicios que el trabajador esté obligado a prestar, por lo cual, aun cuando se fije un plazo para la terminación del contrato, éste no pueda darse por concluido, sino hasta que finalice la obra, siendo la terminación de ésta lo que dará motivo a que fenezca la relación laboral, por la causa prevista en el propio contrato y de acuerdo con el artículo 53, fracción III, del ordenamiento legal en cita, que señala como causa para dar por terminada la relación de trabajo, la terminación de la obra.

Por su parte, el contrato por tiempo determinado a que alude el artículo 37 de la referida ley, puede celebrarse:

a) Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar, hipótesis que opera en función de la duración del servicio; de tal forma que, a pesar de que concluya el plazo fijado en el contrato, éste no pueda darse por concluido si la materia de trabajo subsiste, por lo cual, la relación laboral queda prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Federal de Trabajo, cuya finalidad radica en impedir que pueda surtir efectos la sola declaración de que la relación de trabajo es por tiempo determinado.

b) Cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador. En este supuesto, en el que la relación laboral por tiempo determinado tenga como propósito la sustitución temporal de otro trabajador, implica que el trabajador provisional y la relación queden sujetos a la ausencia temporal del trabajador que fue sustituido.

c) En la fracción III del precitado artículo 37, se incluyen todos los demás casos que contempla la ley.

De acuerdo con lo expresado, las disposiciones legales prevén el principio de estabilidad en el empleo, porque confieren al trabajador el derecho de continuar desempeñando la actividad para la cual fue contratado, siempre y cuando la materia que le dio origen no hubiera concluido, derecho que se genera a pesar de que la relación obrero-patronal se haya originado mediante un

contrato en el que se hubiere especificado un plazo determinado para la prestación del servicio, porque el transcurso de ese tiempo por sí, no motiva la terminación de la relación laboral, ni tampoco el trabajador pierde el derecho para seguir prestando sus servicios cuando subsista la materia del trabajo; lo que, necesariamente, implica que la causa que dio origen a la contratación perdura al vencimiento del término señalado por las partes.

Luego, si bien el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo prevé la acción de prórroga a favor del trabajador que prestó servicios bajo contratos por tiempo determinado, en los casos en que la materia que dio origen al contrato subsista a la fecha de terminación de la vigencia de ese documento, ello por sí, no conduce a determinar que el operario se encuentre imposibilitado para demandar la nulidad del contrato una vez que feneció su vigencia, pues esa acción es independiente y se sustenta en hechos y objetivos diversos.

Así es, la acción de prórroga de contrato implica la continuación de la relación laboral en los mismos términos en que fue celebrado, esto es, por tiempo determinado, mientras subsista la materia que dio origen al mismo, es decir, es una acción que no tiende a cuestionar la eficacia de la contratación, pues da por hecho la satisfacción de los requisitos previstos en el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, limitando, en consecuencia, la litis en dilucidar si al trabajador le asiste el derecho a ser reincorporado, al subsistir la materia que dio origen a la contratación por tiempo determinado.

Por otra parte, dicha prórroga podrá operar a través de dos modalidades: una tácita, cuando el trabajador continúa en sus funciones sin oposición del patrón, y otra expresa, cuando en el mismo supuesto el obrero pide de manera verbal o escrita la continuación de la relación laboral, con aceptación del patrono, pero si éste no acepta, el referido artículo 39 concede al trabajador el derecho a demandar la prórroga del contrato.

En cambio, la acción tendente a lograr la nulidad del contrato, en cuanto a su temporalidad, pretende la inexistencia del pacto celebrado, pero únicamente de la parte que le afecta, esto es, la limitación de la duración del contrato, por considerar que ello constituye una renuncia al derecho de permanencia en el empleo y, como consecuencia, que dicha estipulación se declare nula.

Esto es, con motivo de esa acción, se pretende lograr la nulidad de un contrato de trabajo por tiempo determinado, en lo que concierne a la temporalidad y, por ende, que se considere que fue por tiempo indeterminado, subsistiendo, en consecuencia, los efectos del mismo para las partes, pese a la

vigencia descrita, pues el propio artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo precisa los únicos casos en que la relación laboral puede ser por tiempo determinado, lo que implica que en los demás casos las relaciones laborales deben considerarse por tiempo indeterminado.

Por consiguiente, si en un juicio laboral el trabajador demanda la nulidad de contrato por tiempo determinado, así como su reinstalación por despido injustificado y la patronal no prueba que el nexo, dada su naturaleza, tenía las características de limitación en el tiempo, lo que procedería en tal hipótesis es condenar a la reincorporación en los mismos términos y condiciones, incluso, con la aclaración de que la contratación será por tiempo indefinido.

Por tanto, sí procede la acción de nulidad del contrato por tiempo determinado, al haberse presentado la demanda con posterioridad a la conclusión de la vigencia del mismo, pues la temporalidad de los efectos de ese documento es precisamente lo que se encuentra en debate en juicio, existiendo obligación de la autoridad laboral de emitir criterio al respecto; de sostenerse lo contrario, conduciría a prejuzgar y dar por cierto que el contrato, cuya nulidad se pretende, satisface los requisitos previstos en el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, quedando entonces a merced del dicho de la patronal el ejercicio de la acción, con evidente detrimento del derecho de defensa del trabajador.

Ello, pues aun cuando el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo hace referencia a la acción de prórroga, no implica que el trabajador no pueda demandar la nulidad del contrato, en tanto que no existe limitación alguna en ese sentido, pues de hacer lo contrario, se limitaría al trabajador a la estabilidad y permanencia en el empleo, por lo cual, sí puede cuestionar a través del juicio laboral, la nulidad de la cláusula de temporalidad que le perjudica y, por ende, la autoridad laboral debe realizar el estudio de la acción planteada y no declararla improcedente, sobre la base de que el actor debió promover la prórroga de la contratación, en términos del precitado artículo 39.

En conclusión, esta Segunda Sala considera que el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

ACCIÓN DE NULIDAD DE UN CONTRATO LABORAL POR TIEMPO DETERMINADO, EN CUANTO A SU TEMPORALIDAD. PROCEDE AUNQUE HAYA CONCLUIDO SU VIGENCIA. El artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo dispone que el señalamiento de un tiempo determinado en el contrato laboral únicamente puede estipularse cuando así lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar, cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro operario, así como en los demás casos previstos por la propia ley; y el artículo 39

del mismo ordenamiento señala que si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia. Conforme a lo anterior, la prórroga puede operar en dos modalidades: una tácita, cuando el trabajador continúa en sus funciones sin oposición del patrón; y otra expresa, cuando en ese supuesto el obrero pide de manera verbal o escrita la continuación de la relación laboral, con aceptación del patrono, pero si éste no acepta, el referido artículo 39 concede al trabajador el derecho a demandar la prórroga del contrato. Consecuentemente, el trabajador puede demandar la nulidad de la modalidad temporal del contrato laboral por tiempo determinado una vez que feneció su vigencia, pues sólo hasta ese momento sabrá si tácitamente fue voluntad de las partes darlo por prorrogado en los mismos términos en que fue pactado, o bien, si se hará efectiva la cláusula que en su perjuicio limitó la vigencia. Conviene precisar que la litis laboral en la acción de prórroga de contrato consiste en dilucidar si al trabajador le asiste el derecho a ser reincorporado, al subsistir la materia que dio origen a la contratación por tiempo determinado; en cambio, la acción de nulidad tiene como finalidad la anulación de la cláusula que establece la temporalidad o limitación de la duración del contrato. En otras palabras, en este último supuesto la nulidad se demanda porque el trabajador considera que la temporalidad constituye una renuncia al derecho de permanencia en el empleo y, como consecuencia de ello, que se invalide dicha estipulación; de ahí que proceda la acción de nulidad del contrato aun cuando la demanda se hubiera presentado con posterioridad a la conclusión de su vigencia, pues la temporalidad de los efectos de ese documento es precisamente lo que se encuentra a debate en el juicio, existiendo obligación de la responsable de emitir criterio al respecto; sostener que esa acción es improcedente, conduciría a prejuzgar y dar por cierto que el contrato cuya nulidad se pretende, satisface los requisitos previstos en el artículo 37 citado, quedando entonces a merced del dicho de la patronal el ejercicio de la acción, con evidente detrimento del derecho de defensa del trabajador.

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 del trece de julio de dos mil dieciséis, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACCIÓN DE NULIDAD DE UN CONTRATO LABORAL POR TIEMPO DETERMINADO, EN CUANTO A SU TEMPORALIDAD. PROCEDE AUNQUE HAYA CONCLUIDO SU VIGENCIA. El artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo dispone que el señalamiento de un tiempo determinado en el contrato laboral únicamente puede estipularse cuando así lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar, cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro operario, así como en los demás casos previstos por la propia ley; y el artículo 39 del mismo ordenamiento señala que si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia. Conforme a lo anterior, la prórroga puede operar en dos modalidades: una tácita, cuando el trabajador continúa en sus funciones sin oposición del patrón; y otra expresa, cuando en ese supuesto el obrero pide de manera verbal o escrita la continuación de la relación laboral, con aceptación del patrono, pero si éste no acepta, el referido artículo 39 concede al trabajador el derecho a demandar la prórroga del contrato. Consecuentemente, el trabajador puede demandar la nulidad de la modalidad temporal del contrato laboral por tiempo determinado una vez que feneció su vigencia, pues sólo hasta ese momento sabrá si tácitamente fue voluntad de las partes darlo por prorrogado en

los mismos términos en que fue pactado, o bien, si se hará efectiva la cláusula que en su perjuicio limitó la vigencia. Conviene precisar que la litis laboral en la acción de prórroga de contrato consiste en dilucidar si al trabajador le asiste el derecho a ser reincorporado, al subsistir la materia que dio origen a la contratación por tiempo determinado; en cambio, la acción de nulidad tiene como finalidad la anulación de la cláusula que establece la temporalidad o limitación de la duración del contrato. En otras palabras, en este último supuesto la nulidad se demanda porque el trabajador considera que la temporalidad constituye una renuncia al derecho de permanencia en el empleo y, como consecuencia de ello, que se invalide dicha estipulación; de ahí que proceda la acción de nulidad del contrato aun cuando la demanda se hubiera presentado con posterioridad a la conclusión de su vigencia, pues la temporalidad de los efectos de ese documento es precisamente lo que se encuentra a debate en el juicio, existiendo obligación de la responsable de emitir criterio al respecto; sostener que esa acción es improcedente, conduciría a prejuzgar y dar por cierto que el contrato cuya nulidad se pretende, satisface los requisitos previstos en el artículo 37 citado, quedando entonces a merced del dicho de la patronal el ejercicio de la acción, con evidente detrimento del derecho de defensa del trabajador.

2a./J. 114/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 127/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Tercer Circuito y Séptimo del Primer Circuito, ambos en Materia de Trabajo. 13 de julio 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.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis I.7o.T.43 L, de rubro: "CONTRATO TEMPORAL. NULIDAD DEL. ACCIÓN IMPROCEDENTE DE. CUANDO SE INTENTA DESPUÉS DE FENECIDO EL.", aprobada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 369, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 1296/2014.

Tesis de jurisprudencia 114/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ACTOS EMITIDOS EN CUMPLIMIENTO A LO RESUELTO EN UN RECURSO ADMINISTRATIVO. ES OPTATIVO PARA EL INTERESADO INTERPONER EN SU CONTRA, POR UNA SOLA VEZ, EL RECURSO DE REVOCACIÓN ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 122/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 13 DE JULIO 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: 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 del Vigésimo Quinto Circuito– es uno de los órganos jurisdiccionales, cuyo criterio contiende en esta contradicción de tesis, a saber, el contenido en la ejecutoria relativa al juicio de amparo directo **********, del índice de dicho tribunal.

TERCERO.—**Tema y criterios contendientes.** El problema jurídico sobre el cual se denunció la contradicción se ciñe a determinar si, en términos del artículo 125, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, es obligatorio interponer el recurso de revocación antes de acudir al juicio adminis-

trativo, cuando la resolución que se pretende impugnar fue dictada en cumplimiento a un recurso de revocación anterior. Al respecto:

I. El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo **********, dictó el fallo de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis que, en lo que interesa, establece:

"... Ahora bien, la porción normativa del multicitado precepto legal, que es objeto de controversia en cuanto a su interpretación y alcance, prescribe literalmente lo siguiente: (se transcribe).

"Para desentrañar el sentido de esta segunda parte del numeral transcrito, se estima apropiado, en primer lugar, partir de una interpretación exegética del precepto, acudiendo a las reformas que ha sufrido y a las razones que el legislador ha motivado para ello, sin introducir desde luego elementos ajenos a la norma y, en segundo término, se atenderá a la doctrina jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en torno al tema general de la obligatoriedad de agotar los recursos en sede administrativa, previo a interponer el juicio ordinario ante la autoridad formal y materialmente jurisdiccional.

"En este sentido, se parte de la base de que el Código Fiscal de la Federación vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, y en su redacción original, el artículo 125, primer párrafo, disponía lo siguiente: (se transcribe).

"Como puede advertirse, desde un inicio, el código federal tributario previó la posibilidad de que en contra de las resoluciones fiscales, el contribuyente pudiera optar entre agotar la instancia administrativa o acudir directamente al juicio de nulidad, salvo que se tratara de un acto administrativo que fuera antecedente o consecuente de otro; excepción que resulta comprensible, ya que de esta manera se evita la emisión de resoluciones contradictorias y se cumple con la premisa de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

"Poco tiempo después, este precepto fue modificado mediante decreto publicado en el citado medio oficial de difusión el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, para inciertamente prohibir que en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente pueda promover de nuevo el recurso de revocación (entendiendo vía como equivalente a recurso), por lo que, en esos casos, debía indefectiblemente promoverse directamente el juicio de nulidad.

"El primer párrafo del arábigo en comento quedó redactado de la siguiente manera: (se transcribe).

"Posteriormente, hasta el cinco de enero de dos mil cuatro, la norma jurídica transcrita fue de nuevo modificada, para quedar en los términos actualmente prescritos.

"Esta última modificación está contenida en el decreto publicado en aquella fecha en el Diario Oficial de la Federación, el cual tuvo su origen en múltiples iniciativas de reformas, mismas que fueron recopiladas y dictaminadas por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, quien presentó a través del dictamen de trece de diciembre de dos mil dos, la iniciativa del 'Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales', denominada 'Nueva hacienda pública distributiva', cuya exposición de motivos enfatizó sobre el tema que se estudia, lo siguiente: (se transcribe).

"Como se puede apreciar, la intención del legislador de reformar la porción normativa en análisis fue sólo la de concederle de nuevo al gobernado la oportunidad de que frente a las resoluciones emitidas en cumplimiento de un recurso de revocación pudiera intentar una vez más dicho recurso ante la propia autoridad hacendaria, puesto que antes, como se ha visto, el juicio de nulidad era la única opción disponible.

"Lo anterior revela, entonces, que nunca fue la intención del legislador de coartar el expedito derecho que tiene el justiciable de promover el juicio contencioso administrativo contra dichos actos, al contrario, con la reforma de mérito se le dio la oportunidad de intentar, por una sola ocasión, también el recurso administrativo; tornándose así opcional para el particular el agotar de nuevo el recurso en sede administrativa o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Sentada esta primera premisa, ahora procede acudir a los pronunciamientos que el Máximo Tribunal Constitucional en este país ha emitido sobre el apuntado tema.

"Así, al resolver la contradicción de tesis 129/2007, la Segunda Sala de dicho tribunal argumentó que los medios de impugnación que las leyes respectivas ponen al alcance de los particulares son un beneficio para éstos y no una trampa procesal, quienes, en consecuencia, pueden optar por hacerlos valer o no, salvo que de manera expresa los ordenamientos legales en materia administrativa determinen que hasta en tanto no se agoten, no puede intentarse alguna otra vía por parte del afectado, o salvo que el precepto en cuestión

hubiere señalado en forma expresa que el recurso de revisión administrativa debe agotarse previamente a la instancia jurisdiccional.

"Lo anterior lo sostuvo, al interpretar el primer párrafo del artículo 124 de la Ley de Aguas Nacionales, determinando que su expresión 'podrá' implica la posibilidad para el particular de optar por la instancia procedente, sin necesidad de agotar el recurso de revisión.

"Las consideraciones anteriores dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 124/2007, que señala: 'RECURSO DE REVISIÓN CONTRA ACTOS EMITIDOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.' (se transcribe)

"En similar sentido, al resolver la contradicción de tesis 193/2007, la propia Segunda Sala concluyó que no es necesario agotar el recurso administrativo de inconformidad a que refieren los artículos 56, 57 y 90 del Reglamento de Escalafón del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, antes de acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que, entre otras razones, el término 'podrá', contenido en el último numeral enunciado, deja al afectado en libertad de impugnar o no la resolución relativa antes de acudir a las instancias jurisdiccionales; en el caso específico, ante la Junta Laboral.

"La contradicción de mérito dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 200/2007, intitulada: 'INCONFORMIDAD. NO ES OBLIGATORIO AGOTAR LA ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 56, 57 Y 90 DEL REGLAMENTO DE ESCALAFÓN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ANTES DE ACUDIR ANTE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.'

"Asimismo, al resolver la contradicción 217/2007, la indicada Sala del Alto Tribunal argumentó que, para determinar el sentido que el legislador dio a la expresión 'podrá', contenida en el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, debe acudirse a la exposición de motivos que culminó con la publicación de dicho ordenamiento; concluyendo que fue voluntad del legislador el darle al recurso administrativo ahí previsto, el carácter opcional y no obligatorio, previo al juicio de nulidad; reiterando que los recursos representan un beneficio para los particulares y no una trampa procesal, por lo que pueden optar por hacerlos valer o no, salvo norma expresa en contrario.

"Esto último motivó la jurisprudencia 2a./J. 229/2007, del tenor siguiente: 'RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY DE

PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, ES DE CARÁCTER OPCIONAL Y NO OBLIGATORIO (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 18 DE ENERO DE 1999 AL 6 DE JUNIO DE 2006).' (se transcribe)

"Las tres ejecutorias antes reseñadas participaron en la contradicción de tesis 45/2007, promovida ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una aparente divergencia con el criterio sustentado por la Primera Sala de la propia Corte, al emitir, precisamente, la invocada jurisprudencia 1a./J. 148/2007, del rubro: 'RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO «PODRÁ» EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.'

"Sin embargo, por unanimidad de votos de los señores Ministros, el Pleno declaró inexistente la contradicción de criterios, en virtud de que el denominador común en los asuntos que conoció la Segunda Sala consiste en la cuestión relativa a si en el trámite de un procedimiento administrativo, previo a promover un juicio ordinario, debía agotarse o no el recurso en sede administrativa. En cambio, en el asunto que conoció la Primera Sala, se analizó la cuestión relativa a si, previo a acudir al juicio de amparo, esto es, a la jurisdicción constitucional, la cual es de naturaleza extraordinaria, debían agotarse los recursos previstos en las leyes ordinarias.

"Por ello, argumentó que las Salas de la Suprema Corte partieron de elementos distintos, en tanto que para resolver el problema abordado por la Segunda Sala no resultaba necesario atender al principio de definitividad, que fue el que analizó particularmente la Primera Sala; de modo que el problema de fondo no consiste en el alcance de la locución 'podrá', sino en la naturaleza de los medios de impugnación que al efecto se estudiaron en cada una de las ejecutorias contendientes, siendo que los estudiados por la Segunda Sala refieren a recursos administrativos, cuyo agotamiento es optativo para el gobernado, previo a acudir a un procedimiento jurisdiccional, y en donde la definitividad no tiene la exigibilidad que se impone en el juicio de amparo.

"Partiendo de las premisas anteriores, se arriba a la conclusión de que es incorrecta la interpretación adoptada por la Sala responsable, respecto del artículo 125, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, pues, como se ha visto, de la exposición de motivos que dio origen a la redacción actual de ese precepto, se advierte que la intención del legislador fue la de reiterar la regla general sobre el carácter opcional del recurso de revocación fiscal, aun tratándose de resoluciones emitidas en cumplimiento a un recurso de esa naturaleza; supuesto en el cual, el contribuyente ya agotó en una ocasión esa vía

ante la propia autoridad fiscal y, en su cumplimiento, se emitió una nueva resolución adversa a sus intereses, por lo que debe conservar el derecho de acudir ante una autoridad formal y materialmente jurisdiccional, que resuelva sus pretensiones en forma imparcial y exhaustiva.

"El único supuesto de excepción a esa regla general consiste en que el acto administrativo sea antecedente o consecuente de otro, lo que se entiende en la medida en que se evita la emisión de resoluciones contradictorias, pero, tratándose de un acto emitido en cumplimiento a un recurso de revocación, no impera la misma razón, ni se corre ese riesgo, aun cuando pudiera considerarse que aquél es consecuencia de éste, ya que si se promueve en su contra el juicio contencioso administrativo, quien ahora decidirá sobre su legalidad será el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es un órgano imparcial e independiente, y lo hará a la luz de los nuevos fundamentos y motivos expuestos en esta última resolución, y acorde a los planteamientos y pruebas que ofrezcan las partes, quienes ahora se rigen bajo los principios de equilibrio procesal e igualdad de armas.

"Por otra parte, la interpretación sustentada por la responsable no atiende a la naturaleza propia de los recursos administrativos, en los que la definitividad no tiene la relevancia que se exige en el juicio de amparo, en el cual, a diferencia de los primeros, dicho principio sí constituye un presupuesto esencial para su procedencia, por ser un medio de defensa extraordinario y excepcional; siendo que el juicio contencioso administrativo tiene la naturaleza de un juicio ordinario.

"Además, los precedentes que al respecto ha emitido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido constantes en precisar que, en materia administrativa, por regla general, los particulares pueden optar por hacer valer o no los recursos ante la propia autoridad emisora del acto, salvo que de manera expresa la legislación respectiva determine lo contrario; supuesto este último que, en el caso concreto, no se actualiza, en tanto que el señalado artículo 125, primer párrafo, no prescribe en forma expresa que, frente a resoluciones dictadas en cumplimiento a recursos de revocación, debe agotarse nuevamente la instancia administrativa.

"Incluso, en los precedentes invocados, el Alto Tribunal ha interpretado que en esta materia, el vocablo 'podrá' sí debe entenderse en el sentido de que deja al afectado en libertad de impugnar o no la resolución relativa antes de acudir a las instancias jurisdiccionales.

"Por tanto, partiendo de una interpretación teleológica subjetiva del precepto en estudio y con apoyo en las invocadas jurisprudencias de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, que obligan tanto a este Tribunal Colegiado, como a la Sala responsable; no se comparte, además, el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, contenido en la citada tesis I.1o.A.55 A (10a.), que dice: 'REVOCACIÓN. EL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 125, SEGUNDA PARTE DEL PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES OBLIGATORIO INTERPONERLO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CUANDO LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE PRETENDE IMPUGNAR ES LA RECAÍDA A UN RECURSO ADMINISTRATIVO.' (transcribe texto)

"La interpretación adoptada por este Segundo Tribunal Colegiado de Circuito adquiere solidez si se parte de la base de que la tutela judicial efectiva, consagrada como derecho fundamental en los artículos 17 constitucional y 8, numeral 1 y 25, arábigo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de buscar, con apoyo, además, en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho fundamental, interpretando de manera estricta los requisitos para admitir los juicios y teniendo presente la ratio de la norma, para evitar caer en interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo de un asunto. …"

II. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión fiscal **********, dictó el fallo de doce de diciembre de dos mil trece que, en lo que interesa, establece:

"… De la confrontación que se realiza entre las consideraciones de la Sala del conocimiento y los agravios antes sintetizados, se advierte que el problema a dilucidar consiste en determinar cuál es la interpretación que debe darse al artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, porque dependiendo de eso se considerará aplicable el mencionado artículo o el 120 del propio ordenamiento.

"Por consiguiente, resulta necesario tener en cuenta que el artículo 125, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece: (se transcribe).

"La primera parte del artículo reproducido prevé la regla general consistente en que la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al mencionado tribunal.

"Mientras que la segunda parte preceptúa que se deberá intentar la misma vía elegida cuando se pretenda impugnar un acto administrativo que

sea antecedente o consecuente de otro y que, en el caso de las resoluciones pronunciadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía.

"La interpretación que debe darse a la segunda parte del artículo de nuestra atención es en el sentido de que, aun cuando de su simple lectura pareciera que se trata de dos supuestos de excepción a la regla general apuntada, lo verdaderamente cierto es que se refiere a uno solo, si se toma en cuenta que al decir la misma vía elegida cuando se pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro se está refiriendo a la vía del recurso de revocación, porque antes de esa vía sólo existe el procedimiento administrativo; de modo que la resolución de un recurso constituye el antecedente y la dictada en su cumplimiento es el consecuente, lo que pone de manifiesto que en contra de esta última resolución procede el recurso de revocación, por una sola vez, el cual deberá agotar el contribuyente antes de promover el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa.

"No es obstáculo a la conclusión alcanzada el hecho de que el mencionado precepto utilice el vocablo 'podrá', el cual no significa que sea potestativo para los gobernados agotar el recurso de revocación antes de comparecer al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sirve de apoyo, por analogía, el criterio que informa la jurisprudencia 1a./J. 148/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, enero de 2008, página 355, cuyos rubro y texto dicen: 'RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO «PODRÁ» EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.' (se transcribe)

"En la contradicción de tesis 89/2007-PS, que dio lugar a la jurisprudencia que antecede, la Primera Sala del Alto Tribunal estableció que el término 'poder' o su conjugación 'podrá' (futuro de indicativo, tercera persona del singular) hace referencia a una expresión de permisión a quien no esté de acuerdo con una determinada resolución, para la oportunidad de presentar –o no– un determinado medio de defensa, por lo que si no se presenta tal inconformidad expresa en el plazo señalado en la misma ley se entenderá aceptado o consentido por el gobernado de manera tácita, con lo cual, el legislador acató el imperativo constitucional de la garantía de audiencia, al establecer, para el afectado de una determinación de diversa autoridad, la posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución.

"Agregó la Sala que el hecho de que en cualquier legislación federal o local se emplee el vocablo 'podrán', para hacer referencia a la interposición de un diverso recurso ordinario de impugnación, no implica que sea optativo, alternativo u opcional para el gobernado agotar o no el recurso establecido previamente a acudir al juicio.

"Determinó la Primera Sala que deberá agotarse de manera previa todo aquel recurso, juicio o medio de defensa legal, en virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados aquellos actos de autoridad.

"En el caso, del análisis de las constancias procesales del juicio de origen se advierte que la resolución administrativa impugnada en el juicio de nulidad se emitió en cumplimiento a la pronunciada en el recurso de revocación **********, por lo que ésta constituye el antecedente y aquélla (la cuestionada en el juicio de nulidad) el consecuente y, por ende, se actualizó la excepción establecida por la segunda parte del artículo 125 y no la regla general del numeral 120, que contiene la opción para el interesado antes de acudir al citado tribunal, ambos del Código Fiscal de la Federación.

"Por tanto, es incuestionable que ********** debió impugnar en el recurso de revocación la resolución contenida en el oficio **********, de tres de mayo de dos mil doce, mediante la cual, la Administradora Local de Auditoría Fiscal del Sur del Distrito Federal del Servicio de Administración Tributaria negó el pago de intereses con motivo de la solicitud de devolución del saldo a favor de impuesto sobre la renta, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil tres.

"Por lo anterior, contrario a lo sostenido por la Sala, se actualizó la causa de improcedencia del juicio de nulidad, prevista en el artículo 8, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que se debió decretar el sobreseimiento en el juicio del que derivó este medio de impugnación.

"Entonces, es fundado el agravio, porque la interpretación del artículo 125, parte segunda del primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, es que contiene un solo supuesto de excepción relativo a que en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente, previamente a la promoción del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe impugnarla, por una sola vez, a través de la misma vía recursiva, toda vez que con antelación a esos medios de impugnación sólo existe el procedimiento administrativo y, como consecuencia, no es aplicable el artículo 120 del invocado código. …"

Derivado de lo anterior, sostuvo el siguiente criterio:

"REVOCACIÓN. EL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 125, SEGUNDA PARTE DEL PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ES OBLIGATORIO INTERPONERLO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CUANDO LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE PRETENDE IMPUGNAR ES LA RECAÍDA A UN RECURSO ADMINISTRATIVO. La primera parte del artículo mencionado prevé la regla general consistente en que la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, el mencionado precepto dispone una excepción, relativa a que se deberá intentar la misma vía elegida cuando se pretenda impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro y que, en el caso de las resoluciones pronunciadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía. Así, el empleo del vocablo 'podrá' no significa que el agotarlo sea potestativo para los gobernados antes de acudir al juicio contencioso. Ahora bien, la interpretación que debe darse a la segunda parte del párrafo primero del artículo de nuestra atención es en el sentido de que, aun cuando de su simple lectura pareciera que se trata de dos supuestos de excepción, lo verdaderamente cierto es que se refiere a uno solo, si se toma en cuenta que, al decir la misma vía elegida cuando se pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, se está refiriendo a la vía recursiva, porque, antes de ella, sólo existe el procedimiento administrativo; de modo que la resolución de un recurso constituye el antecedente y la dictada en su cumplimiento es el consecuente, lo que pone de manifiesto que en contra de esta última resolución procede el recurso de revocación, por una sola vez, antes de que se promueva el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa."[1]

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** 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

[1] Publicada bajo el número I.1o.A.55 A (10a.) en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo II, marzo de dos mil catorce, página mil novecientos treinta y siete «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas».

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.

Cabe precisar 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 92/2000, 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."

Además, es pertinente destacar que resulta irrelevante, para la existencia de la contradicción de tesis, que los criterios enfrentados deriven de juicios de amparo y/o de recursos de revisión fiscal, porque lo que subyace al efecto es la oposición de posturas sobre un mismo punto de derecho que amerita resolverse, al tenor de la jurisprudencia 48/2010, de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página cuatrocientos veintidós, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA SURGIDA DE CRITERIOS SUSTENTADOS EN AMPARO DIRECTO Y EN REVISIÓN FISCAL.—En atención a que la finalidad de la denuncia de contradicción de tesis prevista en la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución General de la República es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un criterio jurisprudencial, supere la inseguridad jurídica derivada de posturas divergentes sostenidas sobre un mismo problema de derecho por órganos terminales del Poder Judicial de la Federación y considerando que las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo y en revisión fiscal tienen como característica común que son emitidas por tribunales de esa naturaleza, aquéllas en términos del artículo 107, fracción IX, y éstas conforme al artículo 104, fracción I-B, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que es procedente la contradicción de tesis surgida entre las sustentadas al resolver amparos directos y revisiones fiscales, con el propósito de evitar la subsistencia de posturas divergentes."

Ahora, procede determinar los elementos fácticos y jurídicos que fueron considerados en las decisiones materia de esta contradicción, a saber:

I. Amparo directo *********, fallado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito:**

1. La sociedad gobernada promovió juicio de nulidad contra la resolución liquidatoria de dieciocho de febrero de dos mil catorce (por concepto de incumplimiento de obligaciones en materia de impuesto sobre la renta, impuesto empresarial a tasa única e impuesto al valor agregado y reparto de participación total de utilidades, correspondientes al ejercicio de dos mil nueve), dictada en cumplimiento a un recurso de revocación interpuesto previamente, a su vez, contra una primera resolución liquidatoria.

2. La Primera Sala Regional Noreste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –bajo el apoyo de la Cuarta Sala Auxiliar–, dictó la respectiva sentencia de uno de junio de dos mil quince, a través de la cual, en lo que interesa, determinó sobreseer en el juicio, porque la empresa no agotó la instancia en sede administrativa, esto es, el recurso de revocación, como lo exige el artículo 125, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación.

3. Inconforme con la sentencia de nulidad, la sociedad gobernada promovió el juicio de amparo, en el que se adoptó el criterio que contiende en esta contradicción de tesis, en cuya sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis se calificó de ilegal la decisión de la Sala Fiscal y se otorgó la protección constitucional, bajo las consideraciones esenciales siguientes:

• **Fue incorrecta la interpretación adoptada por la Sala responsable, respecto del artículo 125, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en virtud que, de un análisis de la evolución histórica de la norma y de su interpretación exegética, se aprecia que la intención del legislador fue la de reiterar la regla general sobre el carácter opcional del recurso de revocación, aun tratándose de resoluciones emitidas en cumplimiento a un recurso de esa naturaleza.**

• La norma tiene como finalidad conceder a los particulares la oportunidad de interponer el recurso de revocación, incluso, para combatir resoluciones dictadas en cumplimiento a un recurso en sede administrativa previo –pues antes el juicio de nulidad era la única opción–, pero no coartar el derecho de los justiciables de promover el juicio administrativo.

• Invocó como apoyo diversas jurisprudencias de esta Segunda Sala (2a./J. 124/2007, 2a./J. 200/2007 y 2a./J. 229/2007), en las que, a partir de la inter-

pretación de la expresión "podrá" usada en los respectivos textos normativos, se infiere la posibilidad del particular de optar por la instancia jurisdiccional, sin agotar la sede administrativa –tratándose del recurso de revisión procedente contra actos de la Comisión Nacional del Agua y en materia de servicios financieros, y del recurso de inconformidad procedente contra actos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado–.

• El contribuyente ya agotó en una ocasión el recurso de revocación ante la propia autoridad fiscal y, en su cumplimiento, se emitió una nueva resolución adversa a sus intereses, por lo que debe conservar el derecho de acudir ante una autoridad formal y materialmente jurisdiccional.

• El único supuesto de excepción a la regla general, consiste en que el acto administrativo sea antecedente o consecuente de otro; pero, tratándose de un acto emitido en cumplimiento a un recurso de revocación, no impera la misma razón, aun cuando pudiera considerarse que aquél es consecuencia de éste.

II. Revisión fiscal *********, fallada por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito:**

1. El particular promovió juicio de nulidad contra la resolución de tres de mayo de dos mil doce (que declaró improcedente el pago de intereses sobre el saldo a favor devuelto al contribuyente generado por concepto del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio de dos mil tres), dictada en cumplimiento a un recurso de revocación interpuesto previamente, a su vez, contra una primera resolución.

2. La Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictó sentencia el veinticuatro de septiembre de dos mil trece, mediante la cual, en lo que interesa, declaró la nulidad de la resolución impugnada, por considerar que, efectivamente, procedía el pago de los intereses, en relación con el saldo a favor pretendido por el actor.

3. Inconforme con la sentencia de nulidad, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal, en cuyo fallo, de doce de diciembre de dos mil trece, se adoptó el criterio que contiende en esta contradicción de tesis, pues se revocó el pronunciamiento de nulidad y se sobreseyó en el juicio administrativo, bajo las decisiones siguientes:

• **El artículo 125, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación** prevé la regla general, consistente en que la interposición del recurso de revocación es optativa previamente a acudir al juicio administrativo; empero, tam-

bién señala que cuando se combata un acto administrativo antecedente o consecuente de otro, el contribuyente deberá acudir a la misma vía, y que, en el caso de resoluciones pronunciadas en cumplimiento a fallos emitidos en recursos en sede administrativa, podrán impugnarse, por una sola vez, a través de igual medio de impugnación.

• **La resolución de un recurso constituye el antecedente y la dictada en su cumplimiento es el consecuente, lo que pone de manifiesto que contra esta última resolución procede el recurso de revocación, por una sola vez, el cual, debe agotar el particular antes de promover el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

• No es obstáculo a la conclusión alcanzada que el mencionado precepto utilice el vocablo "podrá", porque no significa que sea potestativo para los gobernados agotar el recurso de revocación antes de comparecer al juicio de nulidad, sino que, en términos del criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 148/2007, de rubro: "RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO 'PODRÁ' EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.", implica que debe agotarse tal recurso en sede administrativa de manera previa.

• La resolución impugnada en el juicio de nulidad se emitió en cumplimiento a la pronunciada en el recurso de revocación, por lo que ésta constituye el antecedente y aquélla el consecuente; por ende, se actualizó el supuesto que exige agotar el recurso de revocación antes de acudir al juicio administrativo.

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 Colegiados contendientes se abordó el mismo punto jurídico, a saber, si conforme al artículo 125, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, tratándose de un acto administrativo emitido en cumplimiento a lo resuelto en un primer recurso de revocación, es necesario interponer nuevamente esta vía, previamente a acudir al juicio administrativo, o bien, puede acudirse directamente a este último.

B. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito sostuvo que resultaba optativo impugnar el acto a través del recurso de revocación o acudir

al juicio contencioso administrativo; mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito afirmó que es obligatorio interponer recurso de revocación antes de promover el juicio administrativo.

Así pues, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema es determinar si, en términos del artículo 125, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, es obligatorio interponer recurso de revocación antes de acudir al juicio administrativo, por una sola vez, cuando la resolución que se pretende impugnar fue dictada en cumplimiento a un recurso administrativo anterior**.

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se desarrolla.

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

a) Tutela el derecho fundamental a tener un acceso efectivo a la administración de justicia; debiendo precisarse que para su debido acatamiento no basta el que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que el acceso sea efectivo en la medida en que el justiciable, de cumplir con los requisitos atinentes y justificados, pueda obtener una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos, cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.

b) La impartición de justicia solicitada por los gobernados y, por ende, el efectivo acceso a la justicia se debe sujetar a los plazos y términos que fijen las normas.

c) Los plazos y términos que se establezcan en las normas, es decir, la regulación de los respectivos procedimientos jurisdiccionales, deben garantizar a los gobernados un efectivo acceso a la justicia, por lo que los requisitos o presupuestos que condicionan la obtención de una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrarse justificados, lo que sucede, entre otros casos, cuando tienden a generar seguridad jurídica a los gobernados que acudan como partes a la contienda, o cuando permiten la emisión de resoluciones prontas

y expeditas, siempre y cuando no lleguen al extremo de hacer nugatorio el derecho, cuya tutela se pretende.

Así pues, está reconocido el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, el que se concreta en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones deducidas.

Y, en ese tenor, en aplicación de los principios inspirados en el artículo 17 de la Carta Magna, queda proscrita la posibilidad de que el poder público entorpezca el acceso a los medios de defensa a través de obstáculos absurdos que deriven en denegación de justicia, por lo que es indudable que el derecho en comento tiene el alcance no sólo de que el ordenamiento jurídico prevea medios de impugnación, sino que, además, deben operar sin formalidades excesivas y/o carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, pues ello los tornaría ilusorios, es decir, inútiles en la práctica.

Por lo que, si bien el Estado, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia, debe establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos de carácter judicial, lo cierto es que éstos deben ser compatibles con el ejercicio casuístico del derecho a un recurso efectivo y, en ese tenor, los órganos jurisdiccionales, sin dejar de observar esos presupuestos y formalidades que en cada caso resulten aplicables, están obligados a aplicar las disposiciones relativas en un sentido que permita la efectividad del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, con el objeto de evitar convertir cualquier irregularidad formal en un obstáculo insalvable para la prosecución del proceso y la obtención de una resolución de fondo.

Empero, debe insistirse que esa obligación de los órganos jurisdiccionales de aplicar la normatividad que regula a los procedimientos de impugnación otorgando efectivo acceso a éstos, de ninguna manera implica desconocer la normatividad interna que regula los presupuestos y requisitos procedimentales de la procedencia de la vía, ni el alcance de las determinaciones correspondientes, puesto que esos presupuestos y alcances, a su vez, están encaminados a proteger y preservar otros derechos o intereses constitucionalmente previstos, guardando la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida por el sistema normativo, es decir, el reconocimiento al derecho a una tutela judicial efectiva –existencia y accesibilidad a un recurso sencillo y eficaz– no puede derivar en eliminar los presupuestos y requisitos de procedibilidad establecidos dentro de nuestro sistema.

Similares consideraciones a las hasta aquí expuestas sostuvo esta Segunda Sala, al fallar el amparo directo en revisión 1869/2003, el catorce de mayo de dos mil cuatro.

Ahora, es conveniente definir la naturaleza y las notas distintivas del recurso administrativo, sobre lo cual, se destaca que en toda organización administrativa debe existir un sistema de controles o de medios de fiscalización de la actividad de la administración pública, con la finalidad de lograr la eficiencia de sus órganos y de garantizar a los administrados la legalidad de los actos de autoridad que los afectan.

Para conseguir ese propósito, existen diversos medios jurídicos, entre los que se encuentran los recursos administrativos, que se conceptúan como el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en términos jurídicos, una revisión del propio acto por la autoridad administrativa, a fin de que lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada su ilegalidad o inoportunidad.

Así, la interposición del recurso debe hacerse conforme a los requisitos y formalidades que la normatividad aplicable establezca, y ante la autoridad competente, que puede ser la misma que emitió el acto, su superior jerárquico o un órgano especial distinto de las dos mencionadas, con facultades que pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado o de reconocimiento de algún derecho del recurrente.

En este orden de ideas, se colige que en los recursos administrativos rige, en lo esencial, el derecho de acceso a la justicia establecido en el artículo 17 constitucional, pero éste no es ilimitado, porque el gobernado, al ejercerlo, debe observar los requisitos establecidos para ello en la normatividad que regule el recurso respectivo, puesto que es también una forma de garantizar el derecho de mérito y el de seguridad jurídica.

Pues bien, el recurso de revocación se instituyó por primera vez en el Código Fiscal de la Federación que estuvo vigente a partir del uno de abril de mil novecientos setenta y siete hasta el último día de septiembre de mil novecientos ochenta y dos; y en la exposición de motivos, se razonó lo siguiente:

"… 27. En cuanto a recursos, aunque se mantiene la norma de que sólo proceden los que establezcan el código y los demás ordenamientos fiscales, se dejan precisadas las defensas que pueden hacerse valer y se regula la tramitación de los recursos administrativos, para cuando no la tengan señalada

las leyes especiales o se trate de las defensas que el código establece (artículo 159).—**Especial mención merece el establecimiento del recurso de revocación de aplicación general a la materia fiscal. Este recurso se caracteriza porque no es obligatorio para el particular interponerlo, sino que puede, a su elección, promover contra la resolución fiscal directamente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal o bien hacer uso del recurso administrativo**. Estas características permitirán la pronta rectificación de las resoluciones en las que se hubiere cometido un error notorio tanto en la apreciación de los hechos o de las pruebas, como en la aplicación del derecho, evitarán gastos inútiles y fomentarán las buenas relaciones entre los contribuyentes y las autoridades. **Si estas finalidades por sí solas justificarían el establecimiento del recurso, el mismo resulta tanto más necesario cuanto que un interés nacional exige se realicen toda clase de esfuerzos en beneficio de la expedita administración de justicia**, mediante la sustancial disminución de los asuntos que se llevan al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia y que, en su mayor parte, deben ser resueltas en última instancia por los tribunales ordinarios; pero poco se lograría si éstos a su vez, se vieran recargados de asuntos. **En materia fiscal, la posibilidad de evitar tales consecuencias estriban principalmente en implantar y administrar cuidadosamente procedimientos a través de los cuales las dependencias del Ejecutivo controlan la legalidad de sus propios actos**."

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, en el texto original del artículo 125, disponía:

"**Artículo 125.** El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. **Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente del otro**.

"Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo."

Mientras que, por virtud del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, su texto quedó como sigue:

"**Artículo 125.** El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio

ante el Tribunal Fiscal de la Federación. **Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos**.

"Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo."

Asimismo, por virtud del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil, el texto quedó en los términos siguientes:

"**Artículo 125.** El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. **Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos**.

"Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo.

"Los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es Parte, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por este código. Los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

Sobre el tema, se considera oportuno acudir a los artículos 116, 117 y 120 del Código Fiscal de la Federación que, en su texto actual, disponen:

"**Artículo 116.** Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación."

"**Artículo 117.** El recurso de revocación procederá contra:

"I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

"a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

"b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

"c) Dicten las autoridades aduaneras.

"d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este código.

"II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

"a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este código.

"b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley, o determinen el valor de los bienes embargados.

"c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este código."

"**Artículo 120. La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

"Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente."

De los preceptos transcritos, se advierte lo siguiente:

1. El recurso de revocación es el medio de defensa para combatir, en sede administrativa, actos dictados en materia fiscal federal.

2. El recurso de revocación procede, limitativamente, contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos; nieguen la devolución de cantidades que legalmente procedan; dictadas

por autoridades aduaneras; y cualquier resolución definitiva que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas en contra de las cuales legalmente no proceda el recurso en cuestión.

También procede contra actos de autoridades fiscales federales, por medio de los cuales se exija el pago de créditos fiscales, en los casos y términos fijados por la ley de la materia; cuando se dicten en el procedimiento de ejecución y se considere que no se ajustan a la ley relativa, cuando afecten actos de terceros, tratándose de embargo de bienes o negociaciones de los cuales aduzca ser propietario o titular de los derechos embargados.

3. La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, el particular afectado con el acto de autoridad podrá decidir si lo combate en sede administrativa o, de manera directa, en sede jurisdiccional.

Finalmente, debe atenderse al artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, en su texto actual, derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de dos mil cuatro (cuya interpretación fue abordada en los asuntos materia de esta contradicción), que dice:

"**Artículo 125.** El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover, directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. **Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro; en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía**.

"Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo.

"Los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es Parte, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por este código. Los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

Siendo conveniente atender al dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de trece de diciembre de dos mil dos, que dio lugar al texto actual de la norma en comento que, en lo conducente, dispone:

"… Improcedencia de los recursos. El recurso administrativo cumple con dos objetivos fundamentales, el de ser una instancia de administración de justicia expedita a la cual tienen acceso los contribuyentes, y la de ser un medio de autocontrol de legalidad de los actos emitidos por las autoridades. Sin embargo, se ha observado que estos objetivos no siempre se cumplen dado que las disposiciones legales vigentes no permiten la utilización de este medio de defensa en contra de actos que se emiten en cumplimiento de resoluciones dictadas en el propio recurso, eliminando de manera injustificada una instancia que tiene el contribuyente en el ejercicio de sus derechos procesales."

La norma en análisis establece lo siguiente:

1. Reitera la regla general, en cuanto a que es optativo, para combatir los actos de autoridad, la interposición del recurso de revocación (sede administrativa) o la promoción del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (sede jurisdiccional).

2. Dicha regla general tiene una excepción, a saber, cuando se combate un acto que constituye un antecedente o consecuente de otro previamente combatido por alguna de esas dos vías (sede administrativa o jurisdiccional), deberá acudirse a la misma. Esto es, si se optó por la sede administrativa, el acto antecedente o consecuente deberá combatirse por el mismo medio, mientras que si se optó por la sede jurisdiccional, el acto antecedente o consecuente deberá combatirse por igual vía.

3. Esta última regla de excepción, a su vez, excluye a los actos dictados en cumplimiento de lo resuelto en un recurso administrativo previo, supuesto en el cual, el afectado podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, por el mismo medio.

Sobre estos parámetros, destaca que, **al reiterarse la regla general, se aprecia la intención del legislador de que se anteponga la posibilidad de elección en favor del particular, es decir, que, hasta donde sea jurídicamente posible, permita a éste decidir la vía que conforme a sus intereses convenga**, atendiendo a las formalidades, exigencias y consecuencias que generan una y otra.

Y así, a menos de que exista alguna situación en la que deba salvaguardarse algún otro principio jurídico, la norma pugna porque el particular

tenga expedita la aptitud de acudir a una u otra vía, derivado de la elección de la estrategia de defensa que más le convenga.

Así pues, surge la regla de excepción aplicable a los actos antecedentes o consecuentes de otros previamente combatidos, en los que el particular estará obligado a acudir al mismo medio de defensa; actos que deben entenderse dentro del contexto de una misma secuela procedimental, el primero, entendido como aquel que se constituye como una circunstancia previa de otro y, el segundo, como el que sigue en orden respecto de otro.

Ciertamente, en esta hipótesis de excepción, el legislador usó el vocablo "deberá", lo que implica una obligación y, por ende, vincula a que el interesado no goce de la posibilidad de elección entre la sede administrativa y la jurisdiccional, sino que quedará necesariamente constreñido a acudir a la misma vía que instó para combatir el acto que constituye el antecedente o consecuente, pues debe atenderse a la relación existente entre los actos materia de la inconformidad del gobernado, traducida en un enlace lógico causal configurado entre uno y otro.

Siendo que el tratamiento en comento encuentra su justificación, precisamente, en la estrecha relación que existe entre esos actos propios de un mismo procedimiento, que provoca que la decisión que sobre uno se dicte influya en el otro, es decir, que, por virtud de que unos son antecedentes de otro o éste sea consecuencia de aquéllos, no pueda resolverse sobre unos sin afectar a los otros (por ejemplo, si el contribuyente impugna una orden de visita y, posteriormente, combate la resolución en la cual, la autoridad fiscal respectiva determinó a su cargo la existencia de un crédito fiscal, que es consecuencia directa de la primera); por lo que resulta pertinente que se sometan a la misma autoridad decisoria (ya sea administrativa o jurisdiccional), para evitar la posibilidad de sentencias contradictorias, en aras del principio de seguridad jurídica.

En otras palabras, si el gobernado impugna una primera resolución o acto a través de un medio de defensa, las resoluciones o actos que sean antecedente o consecuencia de aquéllos, necesariamente deben combatirse en la misma vía elegida al principio, ya que, de no proceder así, a efecto de evitar la posibilidad de resoluciones contradictorias o cuando menos no coincidentes, será improcedente el medio de defensa o recurso intentado en segundo término, conforme a los artículos 124, fracción V, del Código Fiscal de la Federación y 8o., fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dicen:

"**Artículo 124.** Es **improcedente** el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

"...

"V. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente."

"**Artículo 8o.** Es improcedente el juicio ante el tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

"...

"VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía."

En cambio, tratándose de actos emitidos en cumplimiento a un recurso de revocación, al menos la primera vez, no existen los elementos valorados que justifiquen una excepción a la regla general contenida en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación y reiterada en el artículo 125 del mismo ordenamiento, en cuanto al derecho del particular de elegir la vía administrativa o jurisdiccional para combatir el acto lesivo, pues no se advierte que exista el riesgo de decisiones contradictorias.

Ciertamente, conforme a la exposición de motivos transcrita con antelación, por medio de la cual, se justificó el establecimiento del recurso de revocación, se advierte que el espíritu del legislador ordinario es conceder al gobernado la elección libre de interponerlo o no, es decir, su interposición es optativa, lo que aún subsiste en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación vigente; por lo que, como se ha apuntado, debe velarse porque este lineamiento impere en todos los casos posibles.

En tal virtud, es de atenderse a la evolución legislativa de la porción normativa en análisis, sobre todo, los textos derivados de los dos últimos decretos de reforma, que dicen:

1. El texto anterior que, en lo que interesa, dispone que el interesado "*deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro,* ***a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos***"; lo que revela que el legislador obligó al particular a elegir el mismo medio de defensa, tratándose de actos antecedentes o consecuentes de otro previamente combatido, pero excluyó de ese tratamiento a las resoluciones dictadas en

cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, por lo que, evidentemente, al respecto, no se eliminó la aptitud de elección entre la sede administrativa y la sede jurisdiccional.

2. El texto actual que, en lo que interesa, dispone que el interesado "*deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro;* ***en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía***", del que se advierte la subsistencia del propósito de dar un tratamiento aparte a las resoluciones dictadas en cumplimiento de recursos administrativos, en relación con los actos antecedentes o consecuentes de otro previamente combatido, por lo que no puede entenderse que se haga extensiva la excepción a la oportunidad de elección del medio de defensa; sobre todo si, del dictamen legislativo tampoco se advierte la intención de desaparecer esta oportunidad que, se insiste, constituye un beneficio manifiesto en el sistema de defensa en análisis y respecto del cual, se desprende la voluntad del legislador de que impere, salvo que exista una especial situación que amerite tutelarse, a través de la supresión del indicado beneficio.

Y, en este tenor, adquiere relevancia que, para el supuesto de actos emitidos en cumplimiento de recursos administrativos, el legislador usó expresamente la frase "***podrá*** *impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía*", en contraste con el supuesto de actos antecedentes o consecuentes que, como se ha visto, citó el término "deberá", por lo que, en un sentido congruente y lógico, aquella expresión debe leerse como una posibilidad de acceder al recurso de revocación por una sola vez, mas no como una obligación de hacerlo.

En efecto, el indicado enunciado normativo regula aquellos casos en que un acto o resolución primigenia es combatido mediante el recurso administrativo, en cuyo fallo se declare insubsistente y ordene la emisión de uno nuevo en lugar del inicial; lo que implica que no se trata de los actos que, en el contexto de la norma en análisis, son tratados como "antecedente" y "consecuente", sino, más bien, como una sustitución que, de suyo, no provoca la coexistencia de actuaciones conexas ni, por ende, que su impugnación provoque un riesgo de resoluciones contradictorias.

Esto es, en la hipótesis en comento, las actuaciones se materializan y producen sus efectos en momentos y situaciones diferenciadas (una después que la otra), en tanto que es hasta que la inicial es declarada insubsistente –alcanzando sus efectos–, que surge a la vida jurídica la segunda, lo que pone de manifiesto que no existe una razón que justifique la necesidad de que sea

la misma autoridad la que analice la legalidad de ambas, dado que no se aprecia la ocasión de decisiones que se opongan.

Así pues, no existe motivo que haga siquiera inferir que, tratándose de actos dictados en cumplimiento a lo resuelto en un recurso de revocación, por una sola vez, deba suprimirse la posibilidad de elección entre las vías de defensa disponibles (en sede administrativa o jurisdiccional), pues no se advierte un principio jurídico a tutelar con una medida de tal entidad; siendo que, a lo único que obliga la porción normativa en análisis es a que, sólo una vez, pueda acudirse nuevamente a la vía administrativa.

Por tanto, debe concluirse que, en correspondencia con el derecho de acceso a la justicia y con el principio que impera en el sistema de defensa en análisis, es decir, con la posibilidad de elegir entre la sede administrativa y la jurisdiccional para defender un acto de autoridad, debe entenderse que, tratándose de resoluciones emitidas en cumplimiento a lo resuelto en un recurso de revocación, por una sola vez, será optativo para el interesado acudir nuevamente al recurso administrativo o intentar, de manera inmediata, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En mérito de lo razonado, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

ACTOS EMITIDOS EN CUMPLIMIENTO A LO RESUELTO EN UN RECURSO ADMINISTRATIVO. ES OPTATIVO PARA EL INTERESADO INTERPONER EN SU CONTRA, POR UNA SOLA VEZ, EL RECURSO DE REVOCACIÓN ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. El artículo 120 del Código Fiscal de la Federación revela la voluntad del legislador de conceder al particular la posibilidad de elegir la vía administrativa o la jurisdiccional para impugnar el acto lesivo, a menos de que exista alguna situación en la que deba salvaguardarse algún otro principio jurídico. Así, conforme al artículo 125, primer párrafo, del propio ordenamiento, tratándose de actos emitidos en cumplimiento a lo resuelto en un recurso de revocación, específicamente la primera vez, no existen elementos que justifiquen una excepción a aquella regla general, pues es patente el propósito de darles un tratamiento aparte de los actos antecedente o consecuente de otro previamente combatido –en los que el interesado queda obligado a acudir a la misma vía–, por lo que no puede entenderse que se haga extensiva la excepción a la oportunidad de elección de medio de defensa; sobre todo si el correlativo enunciado normativo usó el vocablo "podrá" que, en un sentido congruente y lógico, debe leerse como una posibilidad de acceder al recurso de revocación por una sola vez, pero no como una obligación de hacerlo. Por tanto, en el caso de resoluciones emitidas en cumplimiento a lo resuelto en un recurso de revocación, por una sola vez, será optativo para el interesado interponer en su contra el recurso

administrativo o intentar, de manera inmediata, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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 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 dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACTOS EMITIDOS EN CUMPLIMIENTO A LO RESUELTO EN UN RECURSO ADMINISTRATIVO. ES OPTATIVO PARA EL INTERESADO INTERPONER EN SU CONTRA, POR UNA SOLA VEZ, EL RECURSO DE REVOCACIÓN ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. El artículo 120 del Código Fiscal de la Federación revela la voluntad del legislador de conceder al particular la posibilidad de elegir la vía administrativa o la jurisdiccional para impugnar el acto lesivo, a menos de que exista alguna situación

en la que deba salvaguardarse algún otro principio jurídico. Así, conforme al artículo 125, primer párrafo, del propio ordenamiento, tratándose de actos emitidos en cumplimiento a lo resuelto en un recurso de revocación, específicamente la primera vez, no existen elementos que justifiquen una excepción a aquella regla general, pues es patente el propósito de darles un tratamiento aparte de los actos antecedente o consecuente de otro previamente combatido –en los que el interesado queda obligado a acudir a la misma vía–, por lo que no puede entenderse que se haga extensiva la excepción a la oportunidad de elección de medio de defensa; sobre todo si el correlativo enunciado normativo usó el vocablo "podrá" que, en un sentido congruente y lógico, debe leerse como una posibilidad de acceder al recurso de revocación por una sola vez, pero no como una obligación de hacerlo. Por tanto, en el caso de resoluciones emitidas en cumplimiento a lo resuelto en un recurso de revocación, por una sola vez, será optativo para el interesado interponer en su contra el recurso administrativo o intentar, de manera inmediata, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2a./J. 113/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 122/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Vigésimo Quinto Circuito y Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 13 de julio 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: Iveth López Vergara.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis I.1o.A.55 A (10a.), de título y subtítulo: "REVOCACIÓN. EL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 125, SEGUNDA PARTE DEL PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ES OBLIGATORIO INTERPONERLO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CUANDO LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE PRETENDE IMPUGNAR ES LA RECAÍDA A UN RECURSO ADMINISTRATIVO.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, página 1937, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 91/2015.

Tesis de jurisprudencia 113/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA. LA OMISIÓN DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR DE RESPETAR EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 58-15 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA FORMULARLOS, ANTES DE DECLARAR CERRADA LA INSTRUCCIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO QUE AFECTA LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 13 DE JUNIO DE 2016).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 105/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO, Y EL DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 13 DE JULIO 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 CONTRA ALGUNAS CONSIDERACIONES MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta denuncia de contradicción de tesis.[1]

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.[2]

---

[1] 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, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; en razón de que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes pertenecen a un diferente circuito y el tema sobre el que versa la posible contradicción corresponde a la materia administrativa, en la cual esta Segunda Sala está especializada.

[2] Lo anterior, puesto que fue formulada por René Olvera Gamboa, Jaime C. Ramos Carreón y Rogelio Camarena Cortés, Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano jurisdiccional que resolvió el juicio de amparo directo número **********, cuyo criterio participa en esta contradicción, por lo que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

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:

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito –amparo directo ********–.**

1. **********, por conducto de su apoderado **********, promovió juicio contencioso administrativo contra la resolución contenida en el oficio número **********, del veintitrés de septiembre de dos mil catorce, a través de la cual, la Administración Local Jurídica de Colima resolvió el recurso de revocación ********** y confirmó la legalidad de la diversa resolución número **********, del veintitrés de junio del mismo año, a través de la cual, se impuso al accionante multa por infringir el artículo 184-A, fracción I, de la Ley Aduanera.

2. De la demanda en cuestión correspondió conocer a la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que el Magistrado instructor la admitió a trámite en la vía sumaria en el expediente ********** y, una vez seguida la secuela del procedimiento, el dos de marzo de dos mil quince dictó la sentencia correspondiente, en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad demandada emitiera una nueva en la que considerara oportuna la interposición del aludido recurso de revocación y analizara los agravios formulados por el actor.

3. No conforme con esa determinación, el actor promovió juicio de amparo en su contra que, por razón de turno, se remitió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el que se radicó y admitió a trámite en el expediente número ********** y, agotados los trámites de ley, en sesión celebrada el quince de marzo del año que transcurre, se dictó la sentencia en la que, por mayoría de votos de sus integrantes, se negó la protección constitucional solicitada por el quejoso.

Por su importancia, resulta oportuno tener en cuenta la parte conducente de la ejecutoria relativa, en la que el juzgador federal sostuvo lo siguiente:

"SEXTO.—El proyecto de sentencia presentado inicialmente por el Magistrado ponente de este asunto, obliga a formular las siguientes consideraciones:

"En términos del artículo 174 de la Ley de Amparo, el peticionario del amparo no hizo valer argumento alguno en el que expusiera alguna violación procesal.

"Además, oficiosamente, tampoco se advierte que se hubieran transgredido las reglas esenciales que rigen el juicio administrativo del que emana el acto reclamado.

"Esto es así, pues del expediente respectivo se advierten las siguientes circunstancias:

"a) Por escrito de veintitrés de octubre de dos mil catorce, **********, en su carácter de representante de **********, promovió demanda de nulidad contra la Administración Local Jurídica de Colima y otra autoridad, respecto de las resoluciones contenidas en los oficios **********, de veintitrés de septiembre, y **********, de veintitrés de junio, ambos del dos mil catorce.

"b) En auto de veintitrés de octubre de la misma anualidad, el Magistrado instructor de la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, admitió la demanda en la vía sumaria, ordenó el emplazamiento de las autoridades demandadas, a quienes requirió, además, por un ejemplar de los expedientes administrativos, y comunicó la probable fecha para el cierre de instrucción, refiriendo literalmente que: '… Con fundamento en el artículo 58-4, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se señala como fecha probable de cierre de instrucción el 15 de enero de 2015 …' (foja cuarenta y siete)

"c) A través del oficio **********, presentado el veinticuatro de noviembre posterior, el administrador local jurídico de Zapopan, formuló contestación de demanda y allegó diversas constancias (fojas cincuenta a doscientos setenta y cuatro).

"d) Mediante proveído dictado el veinticinco del propio mes, el instructor tuvo a la autoridad fiscal formulando la indicada contestación y cumplimiento la prevención que le formuló; así mismo, ordenó correr traslado a la actora, con copia simple del mismo (foja doscientos setenta y cinco).

"La diligencia correspondiente se practicó por correo certificado, a través del oficio **********, que se recibió el nueve de diciembre de la propia anualidad (foja doscientos setenta y siete).

"e) En el día señalado para el cierre de instrucción, se emitió un auto, se señaló que el expediente aún no se encontraba integrado y se fijó como nueva

fecha para tal efecto, el veintinueve de enero de dos mil quince; la notificación de tal determinación se ordenó hacer por boletín electrónico (foja doscientos setenta y ocho).

"f) En la data referida en el inciso que antecede, se declaró cerrada la instrucción; lo anterior, también se hizo del conocimiento de las partes, a través del boletín electrónico (foja doscientos setenta y nueve).

"g) El dos de marzo de dos mil quince, se pronunció la sentencia correspondiente (fojas doscientos ochenta a trescientos cinco).

"La anterior síntesis no evidencia la actualización de transgresión procesal alguna, puesto que se desahogaron las pruebas ofrecidas por el actor (tanto las que aportó a su demanda, como las que estaban a cargo de las demandadas, es decir, los expedientes administrativos correspondientes); además, si bien la notificación del auto que tuvo por recibida la contestación de demanda, no se entendió con alguno de sus autorizados, lo cierto es que sí se practicó en el domicilio que señaló para tal efecto, sito en ********** número **********, en la colonia **********, en **********, **********; aunado a que el quejoso no la desconoció.

"Finalmente, aun cuando al desahogar el procedimiento no se hizo alusión al derecho que tienen las partes de formular alegatos, lo cierto es que el numeral 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aplicable a los procedimientos sumarios, señala literalmente que:

"'Artículo 58-11. Las partes podrán presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción.'

"Como se ve, el legislador ordinario no estableció un periodo específico para la formulación de los indicados alegatos, sino que, privilegiando la celeridad en la integración del expediente, precisó que podrían presentarse en cualquier momento, hasta antes de la fecha de cierre de instrucción.

"En el caso, la notificación del auto que recibió la contestación de demanda se hizo, como antes se evidenció, el nueve de diciembre de dos mil quince, surtiendo sus efectos el día diez siguiente; de tal forma que el actor del juicio –aquí quejoso– pudo presentar los indicados alegatos desde el once de diciembre de dos mil catorce (día siguiente al en que surtió efectos la notificación del auto que tuvo contestando la demanda y se corrió traslado con ella a la actora), hasta el quince de enero de dos mil quince, fecha señalada inicialmente para el cierre de instrucción. Incluso, en esta última data, como se

relató, se emitió proveído para señalar como nueva fecha de cierre el veintinueve siguiente, por lo cual, la parte actora estuvo en posibilidad de formular sus alegatos hasta antes de este último momento.

"**Resulta imprescindible abundar en el sentido de que** no es posible que se obligue al instructor –como se proponía en el proyecto de sentencia– que otorgue un plazo específico, para cumplir con tal formalidad, porque, como se dijo, no lo contempló así el legislador ordinario y, por ende, de resolver en ese sentido, implicaría que en la sentencia se asumieran facultades legislativas que no son propias del Poder Judicial de la Federación, **pues se estarían modificando sustancialmente –y de forma oficiosa– las reglas establecidas en la ley; además, en todo caso, el solicitante del amparo no atacó de inconstitucionales los preceptos correspondientes**. …"

El texto reproducido pone de manifiesto que el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó, de manera oficiosa, que en el juicio natural no se cometió alguna violación de índole procesal que condujera a otorgar el amparo a fin de ser subsanada, en particular, respecto de la oportunidad con que contó el quejoso para formular alegatos, en términos de lo dispuesto en el artículo 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sobre el particular, el referido órgano jurisdiccional concluyó que el Magistrado instructor no tenía la obligación de otorgar de manera expresa un plazo especial a las partes –de tres días–, a efecto de que formularan alegatos, en tanto que por voluntad manifiesta del legislador esa oportunidad procesal se estableció de manera abierta teniendo como límite la fecha de cierre de instrucción, al tenor de lo dispuesto en el aludido numeral 58-11 de la ley de la materia; máxime que en el caso analizado se advierte que la autoridad responsable notificó previamente al actor la fecha de cierre de instrucción del juicio y, por tanto, estuvo en aptitud de presentar oportunamente aquéllos.

Significativo resulta destacar que la determinación de que se trata fue adoptada por mayoría de votos de los integrantes del Tribunal Colegiado, en tanto que el Magistrado Jaime C. Ramos Carreón –quien originalmente había sido designado como ponente para resolverlo– se apartó de la decisión mayoritaria y formuló voto particular, sobre la base de considerar, esencialmente, que el Magistrado responsable cerró la instrucción y dictó sentencia, sin antes haber otorgado a las partes, de manera expresa, el plazo de tres días a que hace referencia el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para formular sus alegatos, por lo que es incuestionable que se dejó a la quejosa en estado de indefensión, ya que no estuvo en aptitud legal de exponer las razones jurídicas, legales y doctrinarias que se presentaron

en la contestación a la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio, que, en su caso y siendo de bien probado, podrían traer como consecuencia que la Sala emitiera una resolución benéfica a los intereses del accionante, porque precisamente su naturaleza permite refutar los argumentos de contestación a la demandada en el procedimiento contencioso administrativo.

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región –amparo directo ********–.**

I. **********, **********, por conducto de su representante legal **********, demandó la nulidad de los créditos fiscales identificados con los números ********** y **********, emitidos por el titular de la Subdelegación Ciudad Guzmán de la Delegación Estatal en Jalisco del Instituto Mexicano del Seguro Social, en cantidades de $********** (**********) y $********** (**********), por concepto de cuotas omitidas actualizadas y multas, respectivamente, correspondientes al periodo de cotización 05/2013, relativas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

II. De la demanda en cuestión conoció la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que el Magistrado instructor la admitió a trámite en la vía sumaria en el expediente **********; y una vez seguida la secuela del procedimiento, el dos de diciembre de dos mil trece, se dictó la sentencia correspondiente, en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada para el único efecto de que la autoridad demandada la dejara insubsistente y en su lugar emitiera otra en la que tomara en consideración un pago extemporáneo efectuado por la empresa actora; reiterando lo resuelto en torno a la resolución determinante correspondiente y a la imposición de las multas que le fueron impuestas a la quejosa por el pago extemporáneo de sus cuotas obrero patronales.

III. Inconforme con esa resolución, la actora promovió juicio de amparo en su contra, del cual, correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el que se radicó y admitió a trámite en el expediente número **********.

IV. Por auto del siete de marzo de dos mil catorce, se ordenó la remisión del juicio de amparo de origen al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, para que, en auxilio de aquel tribunal, dictara la sentencia correspondiente.

V. El citado juicio fue radicado y registrado por el aludido tribunal auxiliar en el expediente número ********** y, en sesión celebrada el veintiséis de

marzo de dos mil catorce, se dictó sentencia en la que se concedió la protección de la Justicia de la Unión a la peticionaria del amparo.

En la parte que aquí interesa, la ejecutoria respectiva se sustenta en las consideraciones siguientes:

"SEXTO.—Violaciones procesales manifiestas.

"No se analizarán las consideraciones que sustentan el sentido del fallo reclamado, ni los conceptos de violación vertidos en su contra, debido a que este órgano colegiado, en suplencia de la queja deficiente y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo vigente, advierte de manera oficiosa la actualización de sendas transgresiones a las normas procedimentales que rigen el juicio contencioso administrativo, que afectaron la defensa de la persona moral quejosa y trascendieron al resultado de la resolución definitiva que le puso fin a dicho procedimiento, consistentes en que la Sala Fiscal dictó sentencia en el juicio de nulidad, sin haber procurado por los medios legales a su alcance el emplazamiento de los trabajadores de la impetrante de amparo, a quienes les correspondía en dicho juicio la calidad de terceros interesados –como se demostrará más adelante– y, a la vez, **omitió abrir un periodo de alegatos en el juicio sumario de origen, siendo que esto último derivó en que no se concedió el término legal para que las partes estuvieran en posibilidad de formularlos, en contravención de los artículos 47 y 58-11, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**.

"...

"En diverso orden de ideas, el examen cuidadoso de los autos que informan el juicio contencioso administrativo de origen, revela que, en la especie, aconteció una diversa violación a las normas que rigen el procedimiento, consistente en que la Sala dictó sentencia, omitiendo abrir un periodo de alegatos en el juicio de origen, lo que derivó en que no concedió expresamente el término legal para que las partes estuvieran en posibilidad de formularlos, en contravención de los artículos 47 y 58-11, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"La irregularidad puesta de relieve es factible analizarla en amparo directo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 170, fracción I y 172, fracción VI, de la Ley de Amparo vigente, que disponen lo siguiente:

"'Artículo 170.' (se transcribe)

"'Artículo 172.' (se transcribe)

"En efecto, el artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo dispone que en los juicios seguidos ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, cuando no se le concedan los plazos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley; hipótesis que se surte en el caso, porque la Sala responsable no cumplió con lo dispuesto en el artículo 47, en relación con el diverso numeral 58-11, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como se pondrá en evidencia en esta ejecutoria.

"Al respecto, también es oportuno destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las autoridades, entre otras obligaciones, tienen la de que en el juicio que se siga '… se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento …'; que son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos:

"1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;

"2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;

"3) La oportunidad de alegar; y,

"4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

"Requisitos sin los cuales, se dejaría de cumplir con el debido proceso legal que procura evitar la indefensión del afectado; así como, en el caso específico, de no colmarse el punto tres citado, se violarían los principios de congruencia y exhaustividad, referidos anteriormente.

"Tienen aplicación al presente razonamiento, las consideraciones jurídicas plasmadas en la jurisprudencia 47/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 133 del Tomo II, diciembre de 1995, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.' (se transcribe)

"Así resulta evidente que cuando no se conceda a las partes los términos o prórrogas a que tienen derecho con arreglo a la ley, o no se sigan los

pasos de todo el proceso, se debe considerar que existe una violación a las reglas esenciales del procedimiento, como acontece en la especie, dado que la Sala responsable dictó el acuerdo de cierre de instrucción y emitió la sentencia reclamada, sin que en el momento procesal oportuno, se respetara a las partes la oportunidad de formular sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 47 y 58-11, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Sobre el particular, conviene señalar que en el procedimiento contencioso existen, por regla general, dos etapas, la de instrucción (que abarca todos los actos procesales) y la de conclusión o resolución.

"La instrucción se divide en tres partes, a saber:

"1. Postulatoria o expositiva: Es aquella que permite instruir al juzgador en la litis a debate;

"2. Probatoria: Tiene como finalidad llegar al conocimiento objetivo de la controversia mediante los elementos que ofrecen las partes para acreditar sus posiciones contrapuestas; se subdivide en etapa de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo; y,

"3. Preconclusiva: Está integrada por los alegatos o conclusiones que formulen las partes.

"Ahora bien, de manera general, puede decirse que los alegatos son los argumentos o razonamientos verbales o escritos que formulan las partes, una vez concluidas las fases postulatoria y probatoria; lo que se traduce en el acto realizado por cualquiera de las partes, mediante el cual se exponen las razones de hecho y de derecho, en defensa de sus intereses jurídicos, con el objeto de demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho y no así los argumentos y probanzas de su contraparte.

"A lo anterior, también se le conoce como alegato de bien probado, que es el acto mediante el cual, en forma oral o escrita, una parte expone en forma metódica y razonada los fundamentos de hecho y de derecho sobre el mérito de la prueba aportada, así como el demérito de las ofrecidas por la contraparte.

"En ese orden de ideas, alegar de bien probado significa el derecho que le asiste a cada parte en el juicio, para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio.

"De lo anterior se sigue, justamente, la importancia de que los alegatos sean formulados una vez concluidas las referidas fases postulatoria y probatoria, puesto que de lo contrario se volvería nugatoria la posibilidad de alegar en contra de lo argumentado por la contraparte y las pruebas allegadas al sumario, tornando de esa manera intrascendentes las alegaciones propuestas.

"Así las cosas, cabe puntualizar que los alegatos no tienen una forma determinada por las leyes procesales; empero, cabe tener en cuenta que es la exposición metódica y razonada de los hechos afirmados en la demanda, las pruebas aportadas para demostrarlos, el valor de esas pruebas, su impugnación respecto de las ofrecidas por el contrario, la negación de los hechos afirmados por la contraparte, las razones que se extraen de los hechos probados, las razones legales y doctrinarias que se aducen a favor del derecho invocado, entre otras.

"Al respecto, cabe hacer mención que, por regla general, los alegatos no forman parte de la litis; sin embargo, lo anterior no acontece de igual manera en el juicio de nulidad que se tramita en las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues el ordenamiento que rige dicho procedimiento contencioso administrativo, establece los plazos y forma de notificar el periodo para formular alegatos, pero, sobre todo, que éstos deben tomarse en cuenta en el fallo que se dicte.

"Por las razones jurídicas que contiene, cobra aplicación la jurisprudencia número 2a./J. 62/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 206 del Tomo XIV, diciembre de 2001, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que al rubro y texto informa:

"'ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS.' (se transcribe)

"Ahora bien, el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

"'Artículo 47.' (se transcribe)

"Del dispositivo transcrito se evidencia, para lo que interesa en el presente asunto, que proviene de un juicio tramitado en la vía sumaria, que el

Magistrado instructor está obligado a notificar por lista a las partes, que tienen un término de cinco días para formular sus alegatos, los que, de presentarse oportunamente, deben ser considerados al dictar sentencia, es decir, que necesariamente deben ser motivo de análisis en ella; además, el precepto en comento también dispone que, al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

"Lo acabado de transcribir, a la vez, pone de manifiesto lo dicho con anticipación, en el sentido de que los alegatos formulados por las partes en el juicio de nulidad, obligadamente deben ser considerados al dictar sentencia; de tal suerte que si la Sala responsable no otorga en el momento procesal oportuno el derecho de aportar dichos razonamientos, con ello deja en estado de indefensión a las partes en el juicio de nulidad, pues no pueden oponer los argumentos de la negación de los hechos afirmados o derecho invocado por la contraparte; así como impugnar el ofrecimiento y desahogo de las pruebas que se hayan ofrecido en dicho juicio.

"Por otro lado, conviene destacar que, tratándose de los juicios tramitados en la vía sumaria, existe disposición expresa en el sentido de que necesariamente deben tramitarse de conformidad con las disposiciones específicas que se establecen en el capítulo respectivo y, sólo en lo no previsto, es válido aplicar las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal como lo dispone en su numeral 58-1.

"Sin embargo, tratándose de la oportunidad que tienen las partes para formular sus alegatos, en el diverso ordinal 58-11 de la invocada legislación procesal federal, únicamente se dispone que las partes podrán presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de instrucción, **empero, no previene la manera en que deberá darse a conocer tal oportunidad a las partes contendientes, mucho menos el plazo u oportunidad con que cuentan para ello, a pesar de que, se insiste, los alegatos en el juicio contencioso administrativo, previsto en la invocada legislación federal, revisten una capital importancia que justifica, en todos los casos, la apertura de una etapa en la que los mismos puedan ser recepcionados**.

"En esa medida, de conformidad con lo dispuesto por el diverso artículo 58-1 de la invocada legislación, es necesario acudir, sólo para lo no previsto, a la regla genérica de formulación de alegatos establecida en la normatividad aplicable, puesto que sólo de esa manera se podrá respetar a cabalidad el derecho que tienen las partes contendientes, para formular sus alegatos en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria que, como se dijo, constituye una fase obligada.

"Además, la anterior determinación, aplicable a la vía ordinaria, de ninguna manera riñe con lo dispuesto en las disposiciones relacionadas con la tramitación de juicios en la vía sumaria, puesto que para éstos también se previene claramente la oportunidad de formular alegatos, empero, no se regula alguna forma o plazo específicos para su recepción, únicamente se indica, como ya se dijo, que podrán ser presentados antes del cierre del periodo de instrucción.

"**Precisamente por ello, es necesario acotar en esta ejecutoria que la especial naturaleza de los alegatos que se reseñó en párrafos precedentes, impide considerar al menos la posibilidad de que sean formulados cuando aún no han concluido siquiera las fases postulatoria y probatoria de las que se habló líneas atrás, puesto que, en ese caso, no podrían ser de utilidad, ni cumplirían con su auténtica función dentro del juicio contencioso administrativo, al no podérseles calificar como alegatos de bien probado.**

"En esas condiciones, no puede sino partirse de la base de que esa oportunidad a favor de las partes, obligadamente debe materializarse en forma posterior a la recepción de demanda, su contestación, ampliación y contestación de ésta, en su caso, así como de las pruebas aportadas; sin embargo, para ello es necesario que las partes tengan conciencia plena de que cuentan con esa posibilidad de alegar, si desean hacer uso de ella, desde luego.

"Ahí es donde radica, justamente, la trascendencia de la violación procesal advertida de forma oficiosa por este órgano de control constitucional, **puesto que si no existe algún comunicado por medio del cual se le haga saber a las partes de manera expresa que cuentan con la oportunidad de alegar antes del cierre de instrucción, es decir, no se apertura una etapa exclusivamente para la recepción de alegatos, de ninguna manera se salvaguarda, en la práctica, dicha prerrogativa que constituye, como se dijo, una garantía procesal elevada a rango constitucional, puesto que las partes no tienen pleno conocimiento de que cuentan con esa oportunidad en el juicio sumario; tanto es así, que en el caso concreto ni siquiera en el auto admisorio se les hizo saber que tenían dicha oportunidad hasta antes del cierre de instrucción**.

"Lo anterior, torna indispensable llevar a cabo la interpretación sistemática de toda la serie de normas precisadas con anticipación, así como del diverso numeral 58-15 de la invocada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **en el cual se previene que a falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, debe aplicarse el**

de tres días, para establecer en esta ejecutoria que en los juicios tramitados en la vía sumaria y una vez concluidas las fases expositiva y probatoria a las que se hizo referencia en forma previa, los Magistrados instructores se encuentran obligados a aperturar un periodo especial de tres días, en el que otorguen a las partes la oportunidad de formular sus alegatos, puesto que sólo de esa manera estarán respetando a cabalidad sus garantías individuales y derechos humanos de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

"Máxime, cuando la propia disposición genérica previamente aludida, contenida en el artículo 47 de la legislación aplicable, que dispone la obligación de atender los alegatos formulados en el juicio contencioso administrativo, exige que los mismos hayan sido presentados en tiempo y por escrito; de tal suerte que es necesario delimitar la oportunidad y los tiempos para ello, pues de lo contrario se tornará nugatorio el aludido derecho procedimental.

"Además, esta forma de interpretación resulta más acorde a la más reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, que propugna por la más amplia protección de tales prerrogativas fundamentales pues, de lo contrario, se insiste, se vuelve prácticamente nugatoria dicha oportunidad de alegar que, como se indicó, cobra especial relevancia en los juicios tramitados conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"De tal manera que, tal como lo previene el artículo 47 de la invocada legislación, aplicado en lo conducente, una vez transcurrido el plazo de tres días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se debe cumplir la exigencia procesal de emitir el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

"Lo anterior, se insiste, porque acorde con toda la serie de razonamientos previamente expuestos, deviene incuestionable que el momento procesal oportuno para conceder el término a que se refiere el precepto en cita, es después de que haya concluido la sustanciación del juicio, cuando no exista cuestión pendiente que impida su resolución; esto es, una vez que la parte demandada ha contestado la demanda y las partes han ofrecido las pruebas que consideren convenientes para defender sus pretensiones.

"Es así, porque **para que pueda concederse el aludido término de tres días al que se refiere el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, previamente debió agotarse la etapa postulatoria, es decir, delimitar la litis a debate y, en su caso, el periodo probatorio; una vez concluido lo anterior, debe otorgarle el plazo de**

tres días a cada una de las partes para que formulen sus alegatos y, concluido éste, emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declarará cerrada la instrucción.

"Ahora bien, los hechos en los cuales se funda la violación procesal en estudio, son los siguientes:

"1. Mediante escrito presentado el veinte de agosto de dos mil trece, ante la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la persona moral denominada **********, **********, por conducto de su representante legal **********, demandó la nulidad de los créditos fiscales identificados con los números ********** y **********, determinados el dos de julio de dos mil trece, por el titular de la Subdelegación Ciudad Guzmán, perteneciente a la Delegación Estatal en Jalisco del Instituto Mexicano del Seguro Social, por las cantidades de $********** (**********) y $********** (**********), por concepto de cuotas omitidas actualizadas y multas, respectivamente, correspondientes al periodo 05/2013.

"2. Por auto de veinte de agosto de dos mil trece, se admitió a trámite la demanda en la vía sumaria y se corrió traslado con ella a la parte reo, señalándose en ese mismo acuerdo, como fecha probable del cierre de instrucción el cinco de noviembre de dos mil trece (foja 41 del sumario); una vez emplazada, la autoridad demandada produjo su correspondiente contestación a la demanda promovida en su contra (fojas 43 a 58 ibídem).

"3. Una vez contestadas tanto la demanda inicial, como su correspondiente ampliación, en diverso proveído de cinco de noviembre de dos mil trece, el Magistrado instructor de la Sala responsable simplemente precisó que, toda vez que el expediente respectivo se encontraba debidamente integrado para dictar sentencia, lo procedente era declarar cerrada la instrucción (folio 276 ibídem); lo anterior, desde luego, sin que previamente hubiera ordenado poner los autos a la vista de las partes para formular sus alegatos, luego de lo cual, simplemente aparece agregada la sentencia definitiva de dos de diciembre de dos mil trece, que constituye el acto reclamado en el presente juicio de amparo directo (folios 277 a 292 ibídem).

"De la anterior narrativa de hechos, **se advierte claramente que la autoridad responsable no dictó ningún acuerdo mediante el cual aperturara un periodo de alegatos para que las partes pudieran manifestar lo que a su derecho conviniera, pues en el mencionado auto de cinco de noviembre de dos mil trece, el Magistrado instructor correspondiente**

se limitó a establecer que declaraba cerrada la instrucción, al encontrar el expediente debidamente integrado para dictar sentencia; dictándose a continuación la sentencia correspondiente, sin que se haya permitido a las partes formular alegatos, ni se les hubiera comunicado en algún momento procesal, en su caso, que tenían la oportunidad de presentarlos.

"Omisión que, sin lugar a dudas, resulta violatoria de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 47, 58-1, 58-11 y 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Por tanto, la transgresión antes indicada trae como consecuencia la violación del derecho humano del debido proceso, pues la omisión de abrir la etapa de alegatos en el juicio de nulidad, implica una ilegalidad, al vulnerar lo establecido en los preceptos legales previamente citados, afectando así el contenido de la sentencia reclamada, ante el incumplimiento de las formalidades previas al cierre de instrucción.

"Es decir, el proceder de la Sala responsable resulta contrario a lo que establecen los aludidos preceptos y, muy especialmente, al artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la medida que dispone la obligada necesidad de atender los escritos de alegatos que presenten por escrito y en tiempo las partes contendientes y, por ende, se erige en una violación a las normas esenciales del procedimiento que, con apoyo en el artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo, se concluye que dejó sin defensa al quejoso y hace visiblemente notoria e indiscutible la transgresión a las garantías de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso que se tutelan en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Lo anterior, porque, se insiste, la Sala responsable cerró la instrucción y dictó sentencia, sin antes haber otorgado expresamente a las partes el término a que hace referencia el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para formular sus alegatos, por lo que es incuestionable que se dejó a la quejosa en estado de indefensión, ya que no estuvo en aptitud legal de exponer las razones jurídicas, legales y doctrinarias que se presentaron en la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio que, en su caso y siendo de bien probado, podrían traer como consecuencia que la Sala emitiera una resolución más benéfica a los intereses del accionante, porque precisamente su naturaleza permite refutar los argumentos de contestación de la demandada en el procedimiento contencioso administrativo.

"Por las razones que la informan y por analogía, se invoca la jurisprudencia 2a./J. 41/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, mayo de dos mil dos, página 45, cuyo contenido es el siguiente:

"'ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN RESPETAR EL PLAZO QUE PARA SU FORMULACIÓN PREVÉ EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR LO QUE NO PUEDEN DICTAR SENTENCIA SINO HASTA QUE AQUÉL SE HAYA CUMPLIDO.' (se transcribe)

"No es obstáculo para lo aquí decidido, la circunstancia de que en el auto admisorio de la demanda, se hubiese señalado una fecha probable para el cierre de instrucción (en este caso, el cinco de noviembre de dos mil trece), pues ello únicamente tiende a respetar los plazos y términos legales para el dictado de las sentencias correspondientes, atento a la garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17 constitucional, sin embargo, no se traduce en que deban soslayarse en perjuicio de los contendientes las etapas procesales establecidas en la legislación aplicable que, por mandato constitucional, deben ser estrictamente respetadas, como en el caso lo es la de alegatos. …"

Como se advierte, el Tribunal Colegiado estimó actualizada una violación a las reglas del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo, en razón de que el Magistrado instructor responsable omitió dictar un acuerdo mediante el cual aperturara un periodo de alegatos para que las partes pudieran manifestar lo que a su derecho conviniera, pues en el auto del cinco de noviembre de dos mil trece, aquél se limitó a establecer que declaraba cerrada la instrucción al encontrar el expediente debidamente integrado para dictar sentencia, dictándose a continuación la sentencia correspondiente; sin que se les hubiera comunicado a las partes en algún momento procesal, en su caso, que tenían la oportunidad de presentar aquéllos, en contravención a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 47, 58-1, 58-11 y 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Del referido asunto derivó la tesis aislada (III Región) 4o.38 A (10a.), del rubro y texto siguientes:

"ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA. UNA VEZ CONCLUIDAS LAS FASES EXPOSITIVA Y PRO-

BATORIA, LOS MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEBEN ABRIR UN PERIODO ESPECIAL DE TRES DÍAS PARA QUE LAS PARTES PUEDAN FORMULARLOS Y NOTIFICÁRSELO A TRAVÉS DE LOS MEDIOS LEGALES PROCEDENTES. En términos del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los alegatos formulados en tiempo por las partes contendientes deberán ser considerados al resolver en definitiva el juicio de nulidad; de ello se sigue que la apertura de una fase especial para formularlos se erige como obligatoria en ese tipo de procedimientos. Por su parte, tratándose de juicios sumarios, los diversos numerales 58-1, 58-11 y 58-15 de la legislación citada indican, en su orden, que los procedimientos sustanciados en esa vía deben tramitarse de conformidad con las disposiciones específicas del capítulo respectivo y, sólo en lo no previsto, es válido aplicar las demás de dicha normativa; que las partes podrán presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción y que, a falta de norma expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, debe aplicarse el de tres días. Consecuentemente, de la interpretación sistemática de los preceptos legales referidos se colige que en ese tipo de procedimientos, una vez concluidas las fases expositiva y probatoria, los Magistrados instructores deben abrir un periodo especial de tres días para que las partes puedan formular alegatos, así como notificárselo a través de los medios legales procedentes, pues sólo de esa manera respetarán su derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva en dicho juicio. Lo anterior se corrobora, si se tiene en cuenta que en el primero de los numerales aludidos, incluso se dispone, como ya se dijo, la obligación de atender los alegatos formulados por escrito y en tiempo, de suerte que es necesario delimitar la oportunidad y plazo para su formulación en la vía sumaria, pues de lo contrario se tornará nugatorio el mencionado derecho procesal, toda vez que el artículo 58-11, exclusivamente prevé la posibilidad de elaborarlos en el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria, pero no señala la manera en que deberá darse a conocer tal oportunidad a las partes contendientes ni el plazo u oportunidad con que cuentan para ello."[3]

Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito –amparo directo ********–.**

¡. **********, **********, por conducto de su representante legal **********, promovió juicio contencioso administrativo contra diversas cédulas

[3] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 7, Tomo II, junio de 2014, registro IUS: 2006814, página 1551.

de liquidación por omisiones de pago en materia de aportaciones patronales y/o amortizaciones por créditos para vivienda, emitidas por el gerente de Recaudación Fiscal de la Delegación Regional Metropolitana del Valle de México del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado.

ii. De la demanda en cuestión correspondió conocer a la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que la Magistrada instructora la admitió a trámite en la vía sumaria en el expediente número ********** y, una vez seguida la secuela del procedimiento, el catorce de julio de dos mil quince se dictó la sentencia correspondiente, en la que se sobreseyó en el juicio, por lo que hace a algunas de las cédulas de liquidación demandadas y, además, se declaró la nulidad de otras de éstas.

iii. En desacuerdo con esa decisión, el actor promovió juicio de amparo en su contra, del cual correspondió conocer al Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el que se radicó y admitió a trámite en el expediente número ********** y, seguido el cauce legal del procedimiento, en sesión celebrada el ocho de enero del año que transcurre, se dictó la sentencia en la que se otorgó la protección constitucional solicitada por la quejosa.

Dada su trascendencia, es conveniente traer a cuenta la parte conducente de la ejecutoria relativa, en la que se determinó lo siguiente:

"SÉPTIMO.—En el primer concepto de violación, la quejosa manifiesta que se transgredieron en su perjuicio los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, pues la Magistrada instructora de la Sala Fiscal, la privó del derecho de formular alegatos, no obstante que en términos del numeral 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo aquéllos deben ser considerados al dictarse sentencia definitiva.

"En ese tenor, agrega que, conforme a los artículos 58-1, 58-11 y 58-15 de la citada ley adjetiva, tratándose de juicios sumarios, una vez concluidas las fases expositiva y probatoria, se debe abrir un periodo de alegatos de cuando menos tres días para que las partes puedan formularlos, a efecto de respetar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva.

"Empero, afirma la quejosa, no estuvo en aptitud de actuar en ese sentido, pues el auto de siete de julio de dos mil quince (en que la Magistrada instructora tuvo por no contestada la ampliación de demanda, fijó nueva fecha para el cierre de instrucción y concedió a las partes oportunidad de presentar

sus alegatos), fue notificado por boletín electrónico el día ocho siguiente, surtiendo efectos el día nueve del citado mes y año, por lo que el diez de julio de dos mil quince comenzó a correr el plazo para expresar sus alegatos y feneció en esa misma fecha, ya que el día trece siguiente la Magistrada instructora cerró instrucción en el juicio de origen y dictó sentencia el catorce del mes y año en comento, esto es, cuando todavía estaba corriendo el plazo para formular alegatos.

"Al respecto, es preciso destacar que, aun cuando la parte quejosa hace valer diversos conceptos de violación, los argumentos sintetizados hasta el momento, resultan sustancialmente fundados y suficientes para conceder el amparo solicitado, en atención a lo siguiente:

"En el concepto de violación de referencia, la quejosa pretende evidenciar una violación procesal cometida en su agravio dentro del juicio de nulidad del cual deriva la sentencia reclamada, pues aduce que no se le otorgó el plazo de ley para presentar alegatos, pues en una misma fecha (diez de julio de dos mil quince) inició y concluyó el término relativo, cuenta habida que el trece de julio de dos mil quince se declaró cerrada la instrucción; ahora, para evidenciar tal aserto, cabe precisar los antecedentes que se obtienen de autos, entre los que destacan los siguientes:

"1. Por escrito presentado el siete de abril de dos mil quince, **********, **********, por conducto de su representante legal, promovió juicio de nulidad contra los actos y autoridad siguientes:

"(se transcribe)

"2. Del asunto correspondió conocer a la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que en auto de diez de abril de dos mil quince, la Magistrada instructora admitió a trámite la demanda con el número ********** –en la vía sumaria– y ordenó correr traslado con copia de ésta y sus anexos a la autoridad demandada para que produjera su contestación (fojas 91 a 92 del juicio de nulidad).

"3. Por oficio **********, de siete de mayo de dos mil quince, el gerente de Recaudación Fiscal de la Delegación Regional Metropolitana del Valle de México del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, formuló la contestación respectiva (fojas 94 a 123 del juicio de nulidad).

"4. En auto de veinte de mayo de dos mil quince, se tuvo por contestada la demanda y, con copia del oficio y anexos de cuenta, se ordenó correr traslado

a la parte actora para que en el término de cinco días formulara ampliación de demanda (foja 208 del juicio de nulidad).

"5. El veintinueve de mayo de dos mil quince, la instrucción de la Sala del conocimiento acordó que el expediente **********, quedaba registrado con el nuevo número **********, de conformidad con el artículo 38, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (foja 209 del juicio de nulidad).

"6. Por escrito recibido el tres de junio de dos mil quince, la parte actora promovió ampliación de demanda, la cual se tuvo por admitida el día cinco siguiente, por lo que se ordenó correr traslado a la enjuiciada para que rindiera su contestación (fojas 214 a 242 del juicio de nulidad).

"7. En proveído de siete de julio de dos mil quince, la Magistrada instructora tuvo por no contestada la ampliación de demanda, y de conformidad con el artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señaló como nueva fecha para el cierre de instrucción el trece de ese mismo mes y año, precisando, además, que las partes tenían hasta 'antes' de esa fecha para formular sus alegatos; lo cual se notificó por boletín electrónico –a las partes– el ocho de julio de dos mil quince (foja 243 del juicio de nulidad).

"El acuerdo de que se trata establece:

"(se transcribe)

"8. Así, el trece de julio de dos mil quince se declaró cerrada la instrucción, conforme a lo siguiente:

"(se transcribe)

"De los antecedentes a que se ha hecho referencia, se desprende que es fundada la alegación consistente en que se violaron las formalidades del procedimiento del juicio contencioso administrativo en vía sumaria, que dejó sin defensa a la parte actora –hoy quejosa–, **pues no se concedió a esta última el término de tres días previsto en el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que estuviera en aptitud de formular alegatos**.

"Para poner en evidencia tal aserto, conviene destacar que, tratándose de los juicios tramitados en la vía sumaria, existe disposición expresa en el

sentido de que necesariamente deben tramitarse de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establezcan en el capítulo respectivo y, sólo en lo no previsto, es válido aplicar las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal como lo dispone su numeral 58-1.

"Ahora, por cuanto se refiere a la oportunidad que tienen las partes de formular alegatos, el numeral 58-11 de la invocada legislación dispone que aquéllas podrán presentarlos antes de la fecha señalada para el cierre de instrucción, empero, no previene el plazo u oportunidad con que cuentan las partes para actuar en ese sentido.

"Sin embargo, considerando que la finalidad del juicio en la vía sumaria consiste en agilizar el procedimiento, y tomando en consideración que los juicios tramitados en esta vía deben sustanciarse conforme a las disposiciones que para su simplificación y abreviación se establezcan en el capítulo respectivo, en relación con el diverso numeral 58-15 de la invocada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que previene que a falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria deberá aplicarse el de tres días.

"Por tanto, este Tribunal Colegiado arriba a la convicción de que **en el presente caso, tramitado en la vía sumaria, una vez concluida la fase del juicio contencioso, la Magistrada instructora debió ordenar la apertura de un periodo de tres días, para otorgar a las partes la oportunidad de formular sus alegatos, pues sólo de esa manera se respetan los derechos fundamentales de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, sin soslayar el hecho que la finalidad del juicio en la vía sumaria también tiene por objeto agilizar el procedimiento; de ahí que se considere el plazo de tres días a que se refiere el artículo 58-15 de la ley adjetiva aplicable**, y no el de cinco, previsto para los juicios tramitados en la vía ordinaria.

"Más aún, cuando la propia disposición genérica, contenida en el artículo 47 de la citada ley federal aplicable, que dispone la obligación de atender los alegatos formulados en el juicio contencioso administrativo, exige que los mismos hayan sido presentados en tiempo y por escrito; de tal suerte que es necesario delimitar la oportunidad y los tiempos para ello, pues de lo contrario se tornaría nugatorio el aludido derecho procedimental.

"Sobre esas bases, se estima que la Magistrada instructora de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Adminis-

trativa transgredió las formalidades esenciales del procedimiento que trascendieron al resultado final del juicio contencioso en vía sumaria, porque no se garantizó ni respetó el plazo de tres días con que contaba la parte actora para formular alegatos.

"Ello es así, porque en auto de diez de abril de dos mil quince, se admitió la demanda de nulidad en la vía sumaria y se fijó como 'probable' fecha de cierre de instrucción del juicio el ocho de julio de dos mil quince.

"Sin embargo, el siete de julio de dos mil quince, es decir, un día antes de la fecha señalada para tal efecto, la Magistrada instructora tuvo por no contestada la ampliación de demanda formulada por la actora, por lo que, de conformidad con el artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señaló como nueva fecha para el cierre de instrucción el trece julio de dos mil quince, puntualizando que las partes tenían hasta 'antes' de esa fecha para formular sus alegatos.

"Ahora bien, como se vio, el anterior proveído se notificó a las partes por boletín electrónico el ocho de julio de dos mil quince, surtiendo sus efectos el día nueve siguiente, de conformidad con el artículo 70 de dicho ordenamiento.

"De lo que se colige, como asevera la quejosa, que el término con que contó la parte actora para formular alegatos comenzó y feneció el diez de julio de dos mil quince, pues el trece del citado mes y año la Magistrada instructora de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró cerrada la instrucción, dictando sentencia definitiva en el juicio contencioso de origen el día catorce siguiente, esto es, **cuando aún estaba corriendo el término de tres días que tenía la parte quejosa para formular alegatos; sesgando así el derecho de la accionante para actuar en ese sentido**.

"Al respecto, cabe precisar que para formular alegatos es menester que en el juicio se haya fijado debidamente la litis y se hayan desahogado todas las pruebas aportadas por las partes, porque sólo rendidas éstas, los litigantes están en condiciones de formular alegaciones sobre lo bien probado y los demás aspectos que puedan argüir en esa fase del juicio.

"Luego, **si en el juicio contencioso administrativo el cumplimiento de las fases esenciales del procedimiento, así como el respeto al derecho de la actora a conocer las determinaciones del órgano, y a disponer de los plazos y términos se traducen en las garantías judiciales fundamentales al debido proceso, a la defensa adecuada y al acceso a la**

tutela judicial efectiva, es evidente que, al no concederle el plazo de tres días para expresar alegatos, conforme a lo previsto en los artículos 47, 58-1, 58-11, 58-12 y 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; se violaron en su perjuicio las formalidades del procedimiento.

"Lo anterior, porque, se insiste, **la Sala responsable cerró la instrucción y dictó sentencia, sin antes haber otorgado expresamente a las partes el término a que hace referencia el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (tres días), para formular alegatos, por lo que es incuestionable que se dejó a la quejosa en estado de indefensión, ya que no estuvo en aptitud legal de exponer las razones jurídicas, legales y doctrinarias que se presentaron en la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio** que, en su caso y siendo de bien probado, podrían traer como consecuencia que la Sala emitiera una resolución más benéfica a los intereses de la accionante, porque precisamente su naturaleza permite refutar los argumentos de contestación de la demandada en el procedimiento contencioso administrativo.

"Cobra aplicación al caso, por analogía y en lo conducente, la tesis de jurisprudencia por contradicción 2a./J. 41/2002, que establece:

"'ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN RESPETAR EL PLAZO QUE PARA SU FORMULACIÓN PREVÉ EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR LO QUE NO PUEDEN DICTAR SENTENCIA SINO HASTA QUE AQUÉL SE HAYA CUMPLIDO.' (se transcribe)

"Asimismo, este Tribunal Colegiado comparte el criterio sustentado en la tesis, cuyos datos de localización y contenido, se citan a continuación:

"'ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA. UNA VEZ CONCLUIDAS LAS FASES EXPOSITIVA Y PROBATORIA, LOS MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEBEN ABRIR UN PERIODO ESPECIAL DE TRES DÍAS PARA QUE LAS PARTES PUEDAN FORMULARLOS Y NOTIFICÁRSELO A TRAVÉS DE LOS MEDIOS LEGALES PROCEDENTES.' (se transcribe). …"

Como es fácil advertir, el órgano colegiado determinó que la Magistrada instructora responsable infringió las formalidades esenciales del procedimiento en perjuicio de la quejosa, ya que cerró la instrucción y dictó sentencia, sin

antes haber otorgado expresamente a las partes el término a que hace referencia el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (tres días), para formular alegatos, por lo que es incuestionable que dejó a la amparista en estado de indefensión, pues no estuvo en aptitud legal de exponer las razones jurídicas, legales y doctrinarias que se presentaron en la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio, que en su caso y siendo de bien probado, podrían traer como consecuencia que la Magistrada instructora emitiera una resolución más benéfica a los intereses de la accionante.

CUARTO.—**Consideración previa.** Antes de determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis, resulta importante destacar que la circunstancia de que el criterio del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, no constituya jurisprudencia y de que de los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer 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 dilucidar sobre su existencia, basta que los tribunales adopten criterios disímiles, al resolver respecto de un mismo punto de derecho.

Son aplicables a la consideración expuesta, las jurisprudencias números 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."[4]

[4] 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

"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."[5]

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Con el propósito de dilucidar si existe la contradicción de tesis denunciada, se toma en consideración, en primer lugar, lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 225 y 226 de la Ley de Amparo vigente, los cuales regulan, específicamente, la hipótesis de tesis contradictorias entre Tribunales Colegiados de Circuito, al señalar lo siguiente:

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

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

---

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, registro IUS: 189998, página 77.

[5] Cuyo texto y datos de publicación son: "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, registro IUS: 190917, página 319.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

"**Artículo 225.** La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

"**Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."

Como es fácil advertir, los preceptos transcritos se refieren, específicamente, a los supuestos en que existe contradicción o discrepancia entre tesis o criterios jurídicos sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito o los Plenos de Circuito, en tanto la finalidad de esas disposiciones, constitucional y legal, es unificar criterios ante los órganos de impartición de justicia en la interpretación de un determinado precepto, institución o problema jurídico. Lo anterior, porque la resolución que se dicte, por mandato constitucional, sólo tiene el efecto de fijar jurisprudencia y no incide ni puede afectar válidamente las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios correspondientes.

Sentado lo anterior, debe precisarse que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para que se configure una contradicción de tesis entre los órganos jurisdiccionales de mérito, es menester

que exista discrepancia de criterios respecto de hipótesis jurídicas esencialmente iguales, en la que tales órganos jurisdiccionales hubiesen llegado a conclusiones opuestas, sin necesidad de que las cuestiones fácticas que los rodean sean exactamente iguales.

Al respecto, tiene aplicación la jurisprudencia número P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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."[6]

En suma, es trascendente mencionar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido que para cumplir a cabalidad con el propósito para el cual fue creada la figura de la contradicción de tesis, esto es, salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios jurídicos opuestos y, además, realizar una función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, resulta necesario no sólo analizar los criterios expresos, sino también los determinados de manera tácita, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente de las circunstancias particulares del caso.

---

[6] Cuyos texto y datos de localización son los siguientes: "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

De estimar lo contrario, es decir, que los criterios sostenidos implícitamente por los órganos jurisdiccionales de amparo no pueden configurar la contradicción de tesis, se permitiría que se siguieran emitiendo resoluciones diferentes sin justificación, en asuntos que versen sobre cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que se pretendió remediar con la instauración de la figura de la contradicción.

Sin que sea óbice para sostener tal aserto, el hecho de que se desconozcan expresamente las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, definir la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias discrepantes.

Lo anterior encuentra sustento legal en el párrafo segundo del artículo 226 de la Ley de Amparo en vigor, a partir del cual, el órgano competente para resolver una contradicción de tesis está facultado para acoger uno de los criterios discrepantes o, en su defecto, sustentar uno diverso.

Incluso, a las mismas conclusiones arribó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 2/2006-PL, en sesión de doce de junio de dos mil seis, asunto del que derivó la jurisprudencia P./J. 93/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."[7]

---

o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, registro IUS: 164120, página 7.

[7] Cuyos datos de publicación son los siguientes: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVIII, julio de 2008, registro IUS: 169334, página 5. La cual se invoca

Sobre tales premisas jurídicas y de acuerdo con los antecedentes que informan la presente resolución –relatados párrafos precedentes–, esta Segunda Sala advierte que entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, pues examinaron una hipótesis jurídica esencialmente igual, pero arribaron a conclusiones opuestas.

En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito determinó que, en términos de la literalidad del artículo 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el creador de la norma no estableció un plazo específico para que las partes formulen alegatos, sino que lo dispuso de manera general (abierto), precisando que éstos pueden presentarse en cualquier momento del juicio hasta antes de la fecha de cierre de instrucción.

Luego, ese órgano colegiado concluyó que el Magistrado instructor no tenía la obligación de otorgar de manera expresa un plazo especial a las partes, a efecto de que formularan alegatos, como es el de tres días a que se refiere el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Además, el tribunal de amparo determinó que de las constancias de autos se desprende que el actor en el juicio de origen estuvo en aptitud de presentar los indicados alegatos desde el once de diciembre de dos mil catorce (día siguiente al en que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por contestada la demanda y se ordenó correrle traslado con ella), hasta el quince de enero de dos mil quince, fecha señalada inicialmente para el cierre de instrucción. Incluso, en esta última data, se emitió proveído para señalar como nueva fecha de cierre, el veintinueve siguiente, por lo cual, la parte actora estuvo en posibilidad de formular sus alegatos hasta antes de este último momento; por lo que a partir de tal premisa, el órgano jurisdiccional determinó que no existió alguna violación a las formalidades esenciales del procedimiento, en función de la cual, debiera concederse la protección constitucional solicitada por el quejoso, al tenor de lo dispuesto en el artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo.

Así, es palmario que el referido Tribunal Colegiado sostuvo que si bien el artículo 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

---

en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, ya que a pesar de que se emitió bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, lo cierto es que su contenido no se opone al texto de la nueva ley, por lo que debe estimarse que continúa vigente.

no establece un plazo específico (especial) para que las partes formulen alegatos, es innecesario que el Magistrado instructor lo otorgue de manera expresa, en tanto fue voluntad del legislador que esa oportunidad procesal esté abierta, teniendo como límite la fecha señalada para el cierre de instrucción.

Robustece lo dicho en el párrafo que precede, la emisión del voto particular del Magistrado Jaime C. Ramos Carreón, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien señaló, en esencia, que disentía del criterio de la mayoría, pues a su parecer, el hecho de que el Magistrado responsable haya cerrado la instrucción y dictado sentencia, sin antes haber otorgado a las partes, de manera expresa, el plazo de tres días a que hace referencia el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para formular sus alegatos, indudablemente dejó a la quejosa en estado de indefensión, ya que no estuvo en aptitud legal de refutar las razones jurídicas y fácticas que se presentaron en la contestación a la demanda, así como las pruebas rendidas en el juicio.

En contraste, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco –en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito–, estimó actualizada una violación a las reglas del procedimiento del juicio natural, en términos de lo dispuesto en el artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo, ya que el Magistrado instructor responsable omitió dictar un acuerdo mediante el cual aperturara un periodo de alegatos para que las partes pudieran manifestar lo que a su derecho conviniera, pues en el auto del cinco de noviembre de dos mil trece, aquél se limitó a establecer que declaraba cerrada la instrucción, al encontrarse el expediente debidamente integrado para dictar sentencia, emitiendo a continuación esta última; sin que se les hubiera comunicado a las partes en algún momento procesal, en su caso, que tenían la oportunidad de presentar aquéllos dentro del plazo de tres días, conforme a lo dispuesto en los numerales 58-11 y 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe destacar que el referido Tribunal Colegiado asumió que el hecho de que en el auto admisorio de la demanda se hubiese señalado una fecha probable para el cierre de instrucción (fecha límite para formular alegatos, conforme a lo dispuesto en el artículo 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), únicamente tiende a respetar los plazos y términos legales para el dictado de las sentencias correspondientes, atento a la garantía de justicia pronta contenida en el artículo 17 constitucional; sin embargo, no es suficiente para considerar que se respetó la formalidad esen-

cial del procedimiento, tocante a otorgar a las partes la oportunidad procesal para formular alegatos.

A su vez, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en similares términos, consideró que una vez concluida la fase probatoria del juicio contencioso, la Magistrada instructora debió ordenar la apertura de un periodo de tres días, en términos de lo dispuesto en el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para otorgar a las partes la oportunidad de formular alegatos, pues sólo de esa manera se respetan los derechos fundamentales de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

Luego, el tribunal de mérito concluyó que la autoridad responsable dejó a la amparista en estado de indefensión, pues no estuvo en aptitud de controvertir los razonamientos legales que se expresaron en la contestación de la demanda y de las pruebas aportadas al sumario, que en su caso y siendo de bien probado, podrían traer como consecuencia que la Magistrada instructora emitiera una resolución más benéfica a los intereses de la accionante.

Asimismo, razonó que la importancia de que se otorgue a las partes un plazo específico para presentar alegatos estriba en que para formular estos últimos es menester que en el juicio se haya fijado debidamente la litis y se hayan desahogado todas las pruebas aportadas por las partes, porque sólo rendidas éstas, los litigantes están en condiciones de esgrimir alegaciones de bien probado y los demás aspectos que puedan argüir en esa fase del juicio.

Sobre el particular, el Tribunal Colegiado puntualizó que si bien desde el auto admisorio de demanda la Magistrada instructora señaló probable fecha para que se cerrara la instrucción del juicio, lo cierto es que de las constancias de autos se advierte que la actora en realidad sólo tuvo un día para formularlos (atendiendo a la fecha en que se le notificó la contestación a la ampliación de demanda y el día en que declaró cerrada la instrucción), por lo que es indudable que infringió las formalidades esenciales del procedimiento, dejándola inaudita.

En ese contexto, como se evidencia, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes examinaron una hipótesis jurídica esencialmente igual, pero arribaron a conclusiones diferenciadas, pues mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito sostuvo que, tratándose de la sustanciación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, no es procedente que los Magistrados instructores otorguen un plazo específico (especial) para que las partes formulen alegatos, como es

el de tres días a que se refiere el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que fue voluntad del legislador establecer un plazo general para tal efecto con la única limitante de presentarlos antes de la fecha señalada para el cierre de instrucción, según lo previsto en el diverso numeral 58-11 de esa legislación; por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito) y el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinaron que en la inteligencia de que el referido artículo 58-11 no establece un lapso específico para que las partes formulen alegatos, los Magistrados instructores deben aperturar un plazo de tres días para tal efecto, a fin de respetar el derecho fundamental de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, conforme a lo establecido en ese numeral, en relación con lo dispuesto en los diversos preceptos 47, 58-1 y 58-15 del ordenamiento en comento; pues de lo contrario, infringen las formalidades esenciales del procedimiento en perjuicio de las partes en el juicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo.

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 tratándose de la sustanciación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, los Magistrados instructores están obligados a emitir un acuerdo en el que otorguen a las partes un plazo específico para que formulen alegatos, como es el de tres días a que se refiere el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de no infringir las formalidades esenciales del procedimiento, al tenor de lo dispuesto en el artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo o, por el contrario, si aquéllas deben sujetarse a la oportunidad general (abierta) que dispone el diverso numeral 58-11 de esa legislación, en función de la cual, los alegatos pueden presentarse en cualquier momento hasta antes de la fecha señalada para el cierre de instrucción, sin la necesidad de abrir un periodo especial para ello.

En último término, es pertinente señalar que no escapa a la atención de esta Segunda Sala la circunstancia de que en la contradicción de tesis que aquí se examina participan el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, quien emitió la ejecutoria contendiente en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; lo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con el

contenido de la jurisprudencia número 2a./J. 3/2015 (10a.),[8] hace surtir la competencia del Pleno Especializado en Materia Administrativa del mencionado circuito, para resolver esa problemática en particular.

Sin embargo, con el ánimo de observar los principios de economía procesal y certeza jurídica que rigen el derecho fundamental de impartición de justicia pronta, completa e imparcial, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, a más de que también es parte de la contienda el criterio de un Tribunal Colegiado de distinto circuito; se estima que este Alto Tribunal es quien debe resolver, en su integridad, el asunto que nos ocupa.[9]

---

[8] Cuyos título, subtítulo, texto y datos de publicación, son del tenor siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, registro IUS: 2008428, página 1656.

[9] Similar criterio sostuvo esta Segunda Sala, al resolver en sesión celebrada el seis de abril de dos mil dieciséis, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán, contra el voto de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, la contradicción de tesis número 316/2015, suscitada entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el entonces Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, ahora Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito; contra la sustentada por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

SEXTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos:

Este Alto Tribunal ha establecido que la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa anticipadamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Sobre el particular, se ha definido, de manera genérica, que las referidas formalidades se traducen en: i) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; ii) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; iii) La oportunidad de alegar; y, iv) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.[10]

Por tal motivo, la oportunidad de alegar constituye una formalidad esencial del procedimiento que debe ser respetada en todo acto privativo, cuyo origen sea un juicio.

En relación con el procedimiento contencioso administrativo, esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis número 67/2001-SS, entre las sustentadas por el Décimo y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito,[11] concluyó que los alegatos son las argumentaciones verbales o escritas que formulan las partes, una vez terminadas

---

[10] Así se advierte del texto de la jurisprudencia número P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", sustentada por el Tribunal Pleno, difundida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materias constitucional y común, Tomo II, diciembre de 1995, registro IUS: 200234, página 133.

[11] La ejecutoria recaída a la referida contradicción de tesis dio origen a la jurisprudencia número 2a./J. 62/2001, cuyos rubro, texto y datos de publicación son: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS.—De conformidad con lo establecido en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, las Salas del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes; y en caso de omisión de dicho análisis que el afectado haga valer en amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento analizar lo conducente; para ello debe tomar

las fases postulatoria y probatoria; y que en su modalidad de alegatos de bien probado, se traducen en el acto mediante el cual, en forma escrita u oral, una parte expone en forma metódica y razonada los fundamentos de hecho y de derecho sobre los méritos de la prueba aportada, y el demérito de las ofrecidas por la contraparte, es decir, reafirmar los planteamientos aportados a la contienda en el momento procesal oportuno, esencialmente, en la demanda o su ampliación o sus respectivas contestaciones.

De igual modo, se definió que alegar de bien probado significa el derecho que le asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Luego, se distingue una consideración de alegatos en lo general y alegatos de bien probado, distinción que resulta significativa en el momento de analizar la tesis 2a./J. 62/2001, en la cual, se plantea la concesión del amparo por la omisión del análisis de alegatos en el juicio contencioso administrativo, si causa perjuicio al quejoso, esto es, si por su contenido (razonamientos que tienden a ponderar las pruebas ofrecidas frente a las de la contraparte, así como los argumentos de la negación de los hechos afirmados o derecho invocado por la contraparte y la impugnación de sus pruebas), su valoración puede trascender al resultado de la sentencia.

En sintonía con lo anterior, debe tenerse en cuenta que esta Segunda Sala determinó que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben considerar en sus sentencias los alegatos presentados oportunamente por las partes, y en el supuesto de que se omita su análisis, los

---

en consideración que en el supuesto de que efectivamente exista la omisión reclamada, ésta cause perjuicio a la parte quejosa como lo exige el artículo 4o. de la Ley de Amparo, para lo cual no basta que la Sala responsable haya dejado de hacer mención formal de los alegatos en su sentencia, pues si en ellos sólo se reiteran los conceptos de anulación o se insiste en las pruebas ofrecidas y tales temas ya fueron estudiados en el fallo reclamado, el amparo no debe concederse, porque en las condiciones señaladas no se deja a la quejosa en estado de indefensión y a nada práctico conduciría conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable, reponiendo la sentencia, hiciera alusión expresa al escrito de alegatos, sin que con ello pueda variarse el sentido de su resolución original, lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal y justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 constitucional. Por lo contrario, si de dicho análisis se advierte que se formularon alegatos de bien probado o aquellos en los que se controvierten los argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, entonces sí deberá concederse el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable, dejando insubsistente su fallo, dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que en este caso sí podría variar sustancialmente el sentido de la sentencia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia administrativa, Tomo XIV, diciembre de 2001, registro IUS: 188318, página 206.

Tribunales Colegiados de Circuito, en su caso, efectuarán dicho examen, tomando en consideración para tal proceder si se causa perjuicio a la parte quejosa, en términos del artículo 4o. de la Ley de Amparo abrogada (numeral 6o. de la ley en vigor), esto es, cuando se hubiesen formulado alegatos de bien probado o aquellos en los que se controvierten argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, en cuyo caso deberá concederse el amparo para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente su fallo y dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que con éstos sí podrá variarse el sentido de la sentencia.

A ese respecto, esta Sala concluyó que si antes de que fenezca el plazo para la formulación de los alegatos, se dicta sentencia, tal actuación conlleva la violación a las formalidades esenciales que rigen el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159, fracción VI, de la Ley de Amparo abrogada (numeral 172, fracción VI, de la ley vigente), en tanto debe respetarse el plazo fijado en la legislación de la materia para la formulación de los alegatos,[12] a fin de que éstos puedan ser considerados en las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.[13]

Lo hasta aquí considerado demuestra que es criterio de esta Segunda Sala que los alegatos constituyen una formalidad esencial del juicio conten-

---

[12] No pasa inadvertido que el criterio referido fue emitido en función del contenido del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco; sin embargo, ese numeral es correlativo del numeral 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal como se advierte de la transcripción de sendas disposiciones:
"**Artículo 235.** El Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.
"Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa."
"**Artículo 47.** El Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.
"Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción."

[13] Tal postura fue adoptada por la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis número 71/2001-SS, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de la cual derivó la jurisprudencia número 2a./J. 41/2002, cuyos rubro, texto y datos de publicación dicen: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN RESPETAR EL PLAZO QUE PARA SU FORMULACIÓN PREVÉ EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR LO QUE NO PUEDEN DICTAR SENTENCIA SINO HASTA QUE AQUÉL SE HAYA CUMPLIDO.—De acuerdo

cioso administrativo federal, en función de la cual, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligadas a respetar el plazo fijado en la legislación de la materia para su formulación y, además, a ponderar su contenido al momento de dictar la sentencia correspondiente.

Ahora bien, importa significar que el tres de diciembre de dos mil nueve diversos senadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática presentaron una iniciativa de ley ante la Cámara de Senadores, con el propósito de que se reformaran y adicionaran diversos preceptos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una de las principales razones que se plasmaron en la exposición de motivos de la referida iniciativa consistió en la necesidad de establecer alternativas que permitieran al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa atender la numerosa demanda de justicia de la que es objeto en la actualidad, a través de procedimientos sencillos y breves, que al unísono otorgaran la suficiente certeza y seguridad a las partes, evitando así, el prolongado tiempo que lleva la tramitación de un asunto.

---

con lo dispuesto en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del quince de enero de mil novecientos noventa y ocho, en relación con el criterio previsto en la tesis de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a./J. 62/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 206, de rubro: 'ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS.', las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes, y en el supuesto de que se omita su análisis, los Tribunales Colegiados de Circuito, en su caso, efectuarán dicho examen, tomando en consideración para ello si se causa perjuicio a la parte quejosa en términos del artículo 4o. de la Ley de Amparo, esto es, cuando se hubiesen formulado alegatos de bien probado o aquellos en los que se controvierten argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, en cuyo caso deberá concederse el amparo para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente su fallo y dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que con éstos sí podrá variarse el sentido de la sentencia. En consecuencia, si antes de que haya concluido el plazo para la formulación de los alegatos se dicta sentencia, se violan las normas esenciales que rigen el procedimiento, según lo dispuesto por el artículo 159, fracción VI, de la citada ley, pues de acuerdo con el contenido del artículo 235 en mención y de la jurisprudencia referida, se requiere respetar el plazo para la formulación de los alegatos a fin de que éstos puedan ser considerados en las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia administrativa, Tomo XV, mayo de 2002, registro IUS: 187025, página 45.

Como resultado del proceso legislativo en comento, el diez de diciembre de dos mil diez se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre las que destacan la creación del capítulo XI del título II de la legislación referida en primer lugar, a través del cual, se instituyó la tramitación del juicio de nulidad en la vía sumaria.[14]

La intención toral que buscó el creador de la norma, al establecer la sustanciación del juicio de nulidad en la vía sumaria, fue la de abreviar sensiblemente el procedimiento relativo del que conocen de manera ordinaria las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues, entre otras reglas, se estableció un plazo menor para promover aquél (quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada); la demanda de nulidad debe contestarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la admisión de aquélla; asimismo, el cierre de instrucción no debe exceder de los sesenta días siguientes a la emisión del referido auto admisorio; y, Magistrado instructor debe pronunciar sentencia dentro de los diez días siguientes al del cierre de instrucción.

En esa tesitura, es menester traer al contexto los artículos 58-1, 58-4, 58-5, 58-11, 58-12, 58-13 y 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del contenido literal siguiente:

"**Artículo 58-1.** El juicio contencioso administrativo federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en este capítulo y, en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta ley."

"**Artículo 58-4.** Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días y emplazará, en su caso, al tercero, para que en igual término, se apersone en juicio.

"En el mismo auto en que se admita la demanda, se fijará día para cierre de la instrucción. Dicha fecha no excederá de los sesenta días siguientes al de emisión de dicho auto."

[14] El referido capítulo quedó integrado por los numerales 58-1 a 58-15.

"**Artículo 58-5.** El Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción.

"Serán aplicables, en lo conducente, las reglas contenidas en el capítulo V de este título, salvo por lo que se refiere a la prueba testimonial, la cual sólo podrá ser admitida cuando el oferente se comprometa a presentar a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia.

"Por lo que toca a la prueba pericial, ésta se desahogará en los términos que prevé el artículo 43 de esta ley, con la salvedad de que todos los plazos serán de tres días, salvo el que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de cinco días, en el entendido de que cada perito deberá hacerlo en un solo acto ante el Magistrado instructor. Cuando proceda la designación de un perito tercero, ésta correrá a cargo del propio Magistrado."

"**Artículo 58-11.** Las partes podrán presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción."

"**Artículo 58-12.** En la fecha fijada para el cierre de instrucción el Magistrado instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; en caso contrario, fijará nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro de un plazo máximo de diez días."

"**Artículo 58-13.** Una vez cerrada la instrucción, el Magistrado pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes."

"**Artículo 58-15.** A falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días."

La interpretación sistemática de las disposiciones legales reproducidas, en la parte que interesa, patentiza las siguientes reglas características respecto de la sustanciación del juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria:

• A falta de disposición expresa en el capítulo que rige la tramitación de la vía sumaria, deben observarse las reglas para la instrumentación del juicio en la vía ordinaria.

• En el mismo auto en el que se admita a trámite la demanda, el Magistrado instructor deberá fijar día para el cierre de la instrucción.

• La fecha señalada para cerrar la instrucción del juicio no deberá exceder de sesenta días hábiles[15] siguientes al día en que éste se admita a trámite.

• El Magistrado instructor deberá cuidar que las pruebas ofrecidas por las partes se encuentren debidamente desahogadas, a más tardar diez días hábiles antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción.

• Los alegatos deberán formularse antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción.

• En la fecha fijada para el cierre de instrucción el Magistrado instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; de lo contrario, fijará nueva fecha para tal efecto, dentro de un plazo máximo de diez días hábiles.

• Una vez cerrada la instrucción, deberá dictarse sentencia dentro de los diez días hábiles siguientes.

• A falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el genérico de tres días hábiles.

Las premisas apuntadas ponen de manifiesto que si bien la piedra angular sobre la que se edifica la sustanciación del juicio de nulidad en la vía sumaria es la simplificación de los diversos plazos procesales, verbigracia, la promoción de la demanda, su contestación, el cierre de instrucción, entre otros.

Antes bien, subsisten las etapas del procedimiento contencioso ordinario, integradas por la de instrucción (que abarca todos los actos procesales) y la de conclusión o resolución; conformándose la primera referida, a su vez, en tres fases: postulatoria o expositiva –que permite imponer al juzgador sobre la litis sometida a su consideración–; probatoria –en la cual, debe obtenerse el

---

[15] Si bien los numerales que rigen la tramitación del juicio de nulidad en la vía sumaria no establecen expresamente que los días a que se refieren se computan como hábiles, tal situación se desprende de su interpretación en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:
"**Artículo 74.** El cómputo de los plazos se sujetará a las reglas siguientes:
"I. Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación.
"II. Si están fijados en días, se computarán sólo los hábiles entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del tribunal durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores."

conocimiento objetivo de la controversia mediante los elementos de convicción aportados por las partes para acreditar sus posiciones contrapuestas (ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo)–; y, preconclusiva, integrada por los alegatos o conclusiones de las partes.

En relación con la mencionada fase preconclusiva, el legislador federal estableció que, tratándose de la sustanciación del juicio de nulidad en la vía sumaria, la oportunidad con que cuentan las partes para formular alegatos es genérica o abierta, en tanto el artículo 58-11 de la ley de la materia prevé que pueden formularse hasta antes de la fecha señalada para el cierre de instrucción.

Luego, a diferencia de la regulación de los alegatos en la tramitación en la vía ordinaria del juicio, en el que el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el Magistrado instructor debe notificar por lista a las partes que tienen un plazo de cinco días para formularlos –diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no exista alguna cuestión pendiente de proveer–; en la sustanciación del juicio en la vía sumaria las partes están en aptitud de formular alegatos durante todo el tiempo que dure su tramitación, teniendo como límite la fecha que el operador jurisdiccional fije para el cierre de instrucción.

Así, se advierte que la oportunidad de alegar dentro de la tramitación del juicio de nulidad en la vía sumaria es dinámica, es decir, acorde con la intención del legislador de hacer el procedimiento sencillo y breve (evitando el prolongado tiempo que lleva la tramitación de un asunto), en tanto que queda abierta la posibilidad de formular aquéllos, teniéndose como única limitante –temporal– para hacer valer ese derecho, la fecha prevista para el cierre de instrucción.

Desde esa arista, esta Segunda Sala estima que la regulación de los alegatos en el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria es armónico con el mandato previsto en el artículo 14 constitucional, pues garantiza que en el desarrollo del procedimiento se cumpla con el mínimo de garantías procesales que aseguran una defensa eficaz a las partes, entre éstas, el derecho de alegar.

Se arriba a tal conclusión, pues de las notas –antes apuntadas– que caracterizan la instrumentación de esa vía procedimental se desprende que las partes tienen conocimiento de la fecha prevista para el cierre de instrucción desde el auto en el que el Magistrado instructor admite a trámite la demanda; asimismo, el juzgador debe cuidar que el periodo probatorio quede debidamente

concluido (ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de los medios de convicción), cuando menos diez días antes del referido cierre y, además, el Magistrado instructor, en la mencionada fecha prevista para el cierre de instrucción, debe analizar si los autos se encuentran debidamente integrados para dictar resolución y, por ende, declarar aquél o, en su defecto, fijar una nueva dentro de un plazo máximo de diez días hábiles.

Entonces, en la inteligencia de que las partes tienen conocimiento de la fecha límite para que formulen alegatos, es decir, del día previsto para declarar cerrada la instrucción, desde el auto de admisión de demanda y, además, que debe existir un lapso de al menos diez días hábiles entre la conclusión de la fase probatoria y el fenecimiento de esa etapa instrumental; es dable considerar que el diseño de la tramitación del juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria otorga a los contendientes la debida oportunidad procesal para alegar, a efecto de que expongan los fundamentos de hecho y de derecho sobre los méritos de las pruebas aportadas, y el demérito de las ofrecidas por la contraparte e, incluso, recapitular los planteamientos aportados a la contienda en el momento procesal respectivo, esencialmente, en la demanda o su ampliación o sus respectivas contestaciones.

Por esas razones, esta Segunda Sala no advierte la necesidad de que el Magistrado instructor deba emitir un auto en el que abra un periodo expreso para que las partes formulen alegatos y les otorgue con ese fin el plazo de tres días hábiles a que se refiere el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; máxime que de conformidad con lo dispuesto en el diverso numeral 58-12 de esa legislación, en la fecha fijada para el cierre de instrucción, el Magistrado instructor debe verificar que el expediente se encuentre debidamente integrado para hacer la declaratoria correspondiente, momento en el cual, podrá determinar si de acuerdo con las constancias de autos se respetó la formalidad esencial del procedimiento analizada, esto es, si las partes tuvieron la oportunidad procesal para formular alegatos, a efecto de que se tomen en cuenta al momento de dictarse sentencia o, en su defecto, adoptar las medidas necesarias para respetar ese derecho.

Sin embargo, en ese entendido, esta Segunda Sala considera que si bien los Magistrados instructores no deben abrir un periodo especial para que las partes formulen alegatos; lo cierto es que, al tenor del deber que les impone el artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deben cuidar que durante la tramitación del juicio se haya respetado plenamente la respectiva oportunidad procesal, situación que, se estima, se cumple, cuando entre la fecha en que quede integrado el expediente (una vez desahogadas todas las pruebas admitidas a trámite) –fase probatoria–

y el día en que se declare cerrada la instrucción –fase preconclusiva–, medie un plazo de cuando menos tres días hábiles, aplicando al respecto el numeral 58-15 del ordenamiento en estudio.

Se expone tal aserto, pues se estima que si las partes no tuvieron, al menos, el plazo de tres días establecido en el citado numeral 58-15, para recapitular de manera sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio, una vez que el expediente se encuentre integrado debidamente, se violan las formalidades esenciales que rigen el procedimiento, según lo previsto en el artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo,[16] en tanto no contaron con un plazo prudente para formular sus alegaciones, antes de cerrarse la instrucción y dictar sentencia.

A mayor abundamiento, con el propósito de robustecer el criterio fijado, en el sentido de que las partes deben contar con un plazo acorde al diseño del juicio de nulidad, en la vía sumaria, a fin de formular alegatos, el cual corresponde al de tres días previsto en el artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esta Segunda Sala considera oportuno destacar como hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, que el trece de junio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entre las que destaca la adición de un segundo párrafo al artículo 58-12, para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 58-12. En la fecha fijada para el cierre de instrucción el Magistrado instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; en caso contrario, fijará nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro de un plazo máximo de diez días.

"**En el momento en que el Magistrado instructor advierta que el expediente se encuentra debidamente integrado, otorgará a las partes un término de tres días para que formulen alegatos, quedando cerrada**

[16] "**Artículo 172.** En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando:
"…
"VI. No se le concedan los plazos o prórrogas a que tenga derecho con arreglo a la ley."

la instrucción una vez fenecido dicho plazo, con o sin la presentación de dichos alegatos."

Como es fácil advertir, la porción normativa introducida establece que el Magistrado instructor debe otorgar a las partes el plazo de tres días para formular alegatos, una vez que advierta que el expediente se encuentra debidamente integrado, quedando cerrada la instrucción una vez que fenezca éste.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta las disposiciones transitorias del decreto en cuestión que, en la parte conducente, señalan:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la presente ley, **se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda**."

De acuerdo con los numerales transcritos, la adición al artículo 58-12 entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el catorce de junio del año que transcurre; sin embargo, por disposición expresa del legislador, los juicios iniciados antes de tal fecha deben sustanciarse hasta su total conclusión de acuerdo con la legislación vigente al momento en que se presentó la demanda.

Entonces, a partir de la entrada en vigor de la reforma de mérito, los Magistrados instructores del juicio en la vía sumaria tienen la obligación de otorgar a las partes un plazo de tres días para que formulen alegatos, una vez que el expediente esté debidamente integrado; sin embargo, de acuerdo con el artículo segundo de las disposiciones transitorias, los juicios en trámite a la fecha de entrada en vigor del decreto, deberán sustanciarse hasta su total conclusión, conforme a la legislación vigente al momento de presentarse la demanda; por lo que el presente criterio es aplicable sólo a los juicios cuya tramitación debe sujetarse a la legislación vigente hasta el trece de junio de dos mil dieciséis.

Finalmente, es imperativo puntualizar que el presente criterio deberá observarse a partir de la publicación de esta jurisprudencia por los Magistrados instructores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en aquellos casos en que no haya sido observado, anteriores a esta ejecutoria, corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito valorar con amplia libertad de

jurisdicción si la omisión materia de esta contradicción trascendió al resultado de la sentencia señalada como acto reclamado, en aras de evitar reposiciones de procedimientos innecesarios.

En atención a las consideraciones expuestas, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 217 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:

ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA. LA OMISIÓN DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR DE RESPETAR EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 58-15 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA FORMULARLOS, ANTES DE DECLARAR CERRADA LA INSTRUCCIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO QUE AFECTA LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 13 DE JUNIO DE 2016). La interpretación sistemática de los artículos 58-4, 58-5, 58-11 y 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no revela que el Magistrado instructor deba emitir un auto en el que abra un periodo especial para que las partes formulen alegatos durante la tramitación sumaria de ese juicio, ya que éstas tienen conocimiento de la fecha límite para ejercitar ese derecho, es decir, del día previsto para declarar cerrada la instrucción, desde el auto de admisión de la demanda. Sin embargo, atento a la trascendencia de la oportunidad procesal para que las partes recapitulen de manera sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de las actuaciones y de las pruebas rendidas en autos, el Magistrado instructor debe permitir el transcurso de un plazo prudente para tal efecto, entre el momento que el expediente se encuentre integrado debidamente para dictar sentencia y el día que declare cerrada la instrucción, aplicando al caso el numeral 58-15 del ordenamiento aludido, el cual señala que a falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de 3 días; de ahí que la omisión de hacerlo constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que afecta las defensas del quejoso, en términos del artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el 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. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó en contra de consideraciones.

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

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia (III Región)4o.38 A (10a.) y 2a./J. 3/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA. LA OMISIÓN DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR DE RESPETAR EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 58-15 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA FORMULARLOS, ANTES DE DECLARAR CERRADA LA INSTRUCCIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO QUE AFECTA LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 13 DE JUNIO DE 2016). La interpretación sistemática de los artículos 58-4, 58-5, 58-11 y 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no revela que el Magistrado instructor deba emitir un auto en el que abra un periodo especial para que las partes formulen alegatos durante la tramitación sumaria de ese juicio, ya que éstas tienen conocimiento de la fecha límite para ejercitar ese derecho, es decir, del día previsto para declarar cerrada la instrucción, desde el auto de admi-

sión de la demanda. Sin embargo, atento a la trascendencia de la oportunidad procesal para que las partes recapitulen de manera sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de las actuaciones y de las pruebas rendidas en autos, el Magistrado instructor debe permitir el transcurso de un plazo prudente para tal efecto, entre el momento que el expediente se encuentre integrado debidamente para dictar sentencia y el día que declare cerrada la instrucción, aplicando al caso el numeral 58-15 del ordenamiento aludido, el cual señala que a falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de 3 días; de ahí que la omisión de hacerlo constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que afecta las defensas del quejoso, en términos del artículo 172, fracción VI, de la Ley de Amparo.

2a./J. 116/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 105/2016. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, y el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 13 de julio 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 contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Tesis y criterios contendientes:

Tesis (III Región)4o.38 A (10a.), de título y subtítulo: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA. UNA VEZ CONCLUIDAS LAS FASES EXPOSITIVA Y PROBATORIA, LOS MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEBEN ABRIR UN PERIODO ESPECIAL DE TRES DÍAS PARA QUE LAS PARTES PUEDAN FORMULARLOS Y NOTIFICÁRSELO A TRAVÉS DE LOS MEDIOS LEGALES PROCEDENTES.", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo II, junio de 2014, página 1551, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 248/2015, y el diverso sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 615/2015.

Tesis de jurisprudencia 116/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA "EFECTIVAMENTE PAGADO" REFERIDO EN EL ARTÍCULO 8, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y EN LA JURISPRUDENCIA P./J. 119/2010 (*). ES EL MONTO QUE MATERIALMENTE SE ENTERA AL FISCO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2008 Y 2010).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 8/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y PRIMERO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO 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; VOTÓ CON RESERVAS EDUARDO MEDINA MORA I. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: OCTAVIO JOEL FLORES DÍAZ.

CONSIDERANDO:

5. **I. Competencia.** Esta Segunda Sala es competente para conocer del caso, según los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo,[5] 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, expedido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece, pues versa sobre la contradicción de tesis, sustentada por Tribunales Colegiados de diferentes circuitos y es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

6. No resulta inadvertido que dos Tribunales Colegiados contendientes, pertenecen a un mismo circuito (*Décimo Sexto*) y que técnicamente esa contradicción de criterios, corresponde conocerla al Pleno de Circuito correspondiente, como lo reconoció esta Sala en su anterior integración al resolver la diversa contradicción de tesis 192/2014.[6]

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 119/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 13, con el rubro: "EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 8, PÁRRAFOS SEGUNDO Y QUINTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO PREVÉ UN DERECHO PARA ACREDITAR EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CAUSADO, SINO SÓLO EL EFECTIVAMENTE PAGADO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008)."

[5] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece.

[6] Aprobada el quince de octubre de dos mil catorce por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar

7. Ello se debe a que esta Sala en su actual integración, estima que toda vez que en el caso se denunció también el criterio proveniente de un Tribunal Colegiado de diverso circuito (*Vigésimo*), ello evidencia que la contradicción de tesis, deriva de órganos jurisdiccionales de diversos circuitos y, con ello, la competencia de esta Sala para su conocimiento, aunado a que la solución que se dé a esta contradicción de tesis, absolverá el problema suscitado entre los tribunales contendientes del mismo circuito, lo que hará innecesaria la intervención del Pleno de Circuito correspondiente. Apoya lo anterior, la tesis aislada P. I/2012 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno,[7] del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107,

---

Morales. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

[7] Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a **este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito**."

8. **II. Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por un Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, el cual sustentó uno de los criterios contendientes.

9. **III. Existencia.** Es existente la contradicción de tesis por los motivos siguientes:

10. La existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos con el fin de lograr su unificación, sin que deban buscarse diferencias de detalle que impidan su resolución, a efecto de tutelar la seguridad jurídica de los gobernados.

11. Corrobora lo anterior la jurisprudencia P./J. 72/2010[8] sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la literalidad que ahora se inserta:

[8] Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que **la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo

anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

12. A efecto de corroborar que existe la contradicción de tesis, esta Sala estima necesario acudir al contenido de las ejecutorias contendientes que son las siguientes:

13. - Recurso de revisión fiscal 83/2015, fallado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito,

14. - Juicio de amparo directo 342/2014, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito; y,

15. - Juicio de amparo directo 772/2014, resuelto por el entonces Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (*actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito*).

16. De tales ejecutorias en la parte de interés, se obtiene lo que a continuación se inserta:

Recurso de revisión fiscal 83/2015
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito
Hechos: **1.** Con motivo de un **requerimiento de información**, el 9 de noviembre de 2012, el director regional de Auditoría Fiscal "C" dependiente de la Secretaría de Finanzas Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, le determinó a **********, un **crédito fiscal** de $********** (********** pesos con ********** centavos), por concepto de retenciones de los impuestos al valor agregado (IVA), sobre la renta (**ISR**), y empresarial sobre tasa única (**IETU**), por el ejercicio fiscal 2010, más actualizaciones, recargos y multas.

2. Inconforme, la contribuyente, interpuso recurso de revocación, que confirmó aquélla.

3. En desacuerdo, la gobernada promovió juicio de nulidad que fue admitido a trámite con el número ********** por la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la que declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, por considerar que el **artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única,** permitía acreditar el ISR contra el IETU, al ya haberse fincado crédito fiscal por concepto del primero, aun cuando no se hubiera enterado al fisco.

4. Inconforme la autoridad hacendaria, interpuso recurso de revisión fiscal, en el que adujo que el párrafo en comento solamente permitía acreditar el ISR contra el IETU en caso de que el primero estuviera "efectivamente pagado", lo que debía entenderse como enterado al fisco.

Sentido del fallo:

- El Tribunal Colegiado consideró que del artículo 8, párrafo quinto, de la Ley del Impuesto Empresarial sobre Tasa Única y de la jurisprudencia **P./J. 119/2010**, se obtenía que el ISR "**efectivamente pagado**" es el que **materialmente se enteró al fisco e ingresó en su tesorería**, vía depósito en efectivo, cheque o transferencia electrónica y que sólo así surge el derecho de atemperar la carga del IETU complementario a aquél.

- Que al dar al contribuyente el beneficio de acreditar el ISR no pagado contra el IETU, el fisco corre el riesgo de no recibir el pago de ninguno de los tributos.

- Que la complementariedad entre los impuestos no tiene el alcance de considerar pagado el ISR que se determine en la misma resolución en la cual se liquide el IETU, pues en ese caso se está en el supuesto de ISR causado, pero no "efectivamente pagado", por no haber sido enterado materialmente al fisco.

- Que lo anterior no se traduce en doble tributación, porque si el contribuyente paga ambos impuestos puede solicitar la devolución correspondiente.

- Por tanto, revocó la sentencia reclamada.

Amparo directo 342/2014

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa
del Décimo Sexto Circuito

Hechos:

1. Con motivo de una **visita domiciliaria** el 30 de mayo de 2011, la Administración Local de Auditoría Fiscal de Celaya, le determinó a la empresa **********, un **crédito fiscal** de $********** (********** *pesos con* ********** *centavos*) por concepto de **ISR e IETU,** omitidos en el ejercicio fiscal de 2008, actualización, recargos y multas.

2. Inconforme, la contribuyente interpuso recurso de revocación, que confirmó aquélla.

3. En desacuerdo, la gobernada promovió juicio de nulidad, que fue admitido a trámite con el número **********, por la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la que declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, porque estimó que existió indebida fundamentación de la competencia de la autoridad emisora de la última acta parcial de la visita domiciliaria.

4. Inconforme, la contribuyente solicitó amparo, el que le fue otorgado para el efecto de que la Sala responsable privilegiara el estudio de los conceptos de nulidad de fondo.

5. El 2 de julio de 2014, la Sala emitió nueva sentencia en la que estimó que era inaplicable a la actora el **artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única,** vigente en 2008, porque no demostró el pago del ISR al fisco, por lo que no podía acreditarlo contra el IETU. No obstante declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas por las mismas razones que en la sentencia de nulidad previa.

6. La contribuyente solicitó amparo en el que sostuvo que el artículo en cita sí le era aplicable, porque aun cuando no había pagado el ISR, éste ya se le había fincado en un crédito fiscal, por lo que podía acreditarlo contra el IETU.

Sentido del fallo:

- El Tribunal Colegiado estimó que la complementación entre IETU e ISR se da cuando éste es "***efectivamente pagado***", **lo que se traduce en el**

impuesto que el contribuyente tiene la obligación de pagar, sin que pueda incluirse en ese término el ISR que se hubiera cubierto con acreditamiento o reducciones realizadas en términos de las disposiciones fiscales, por así advertirse del artículo en cita y de la jurisprudencia **P./J. 119/2010**.

- Que por tanto, cuando se determina un crédito que obliga a pagar ISR, sobre ese monto puede acreditarse el IETU, **aunque materialmente NO se haya enterado al fisco el primero**, pues esa es la razón por la que se fincó el crédito al contribuyente y será el que efectivamente pague.

- Así, concedió el amparo a la quejosa para el efecto de que la Sala interpretara el artículo 8 citado en el sentido de que el ISR determinado a la contribuyente no debía enterarse al fisco para acreditarlo contra IETU y, en ese sentido, determinara si en el caso era factible otorgar a la quejosa el beneficio del acreditamiento.

Amparo directo 772/2014

Entonces Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito
(*actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito*)

Hechos:

1. Con motivo de una **visita domiciliaria**, el 15 de julio de 2011, la Administración Local de Auditoría Fiscal de Villahermosa, con sede en Villahermosa, Tabasco le determinó a **********, un **crédito fiscal** equivalente a $********** (********** *pesos con* ********** *centavos*) por concepto de diferencias en materia de **ISR, IETU** e IVA, correspondientes al ejercicio fiscal 2010, más accesorios.

2. Inconforme, la contribuyente interpuso recurso de revocación, que confirmó aquélla.

3. En desacuerdo, la gobernada promovió juicio de nulidad, que fue admitido a trámite con el número **********, por la Sala Regional Chiapas-Tabasco del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que integrada la secuela procesal, reconoció la validez de las resoluciones impugnadas.

4. Inconforme, la contribuyente solicitó amparo, en el que sostuvo que se omitió aplicar en su beneficio el artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única vigente en el ejercicio fiscal 2010.

Sentido del fallo:

- El Tribunal Colegiado estimó que la complementación entre el IETU e ISR se da cuando el ISR sea "***efectivamente pagado***", **lo que se traduce en el impuesto que el contribuyente tiene la obligación de pagar, aun cuando NO se hubiera enterado al fisco**, sin que pueda incluirse en ese término el ISR que se hubiera cubierto con acreditamiento o reducciones realizadas en términos de las disposiciones fiscales, por así advertirse del artículo en cita y de la jurisprudencia **P./J. 119/2010**.

- Así, concedió el amparo para que la Sala responsable aplicara en beneficio de la quejosa la figura de acreditamiento prevista, en el artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Especial a Tasa Única, vigente en el ejercicio fiscal 2010.

17. De las ejecutorias sintetizadas, se obtiene que todos los Tribunales Colegiados abordaron el mismo problema jurídico: qué debe entenderse por ISR "efectivamente pagado", particularmente esclarecer si el ISR determinado por el fisco en la misma resolución crediticia por la que se liquida el IETU, puede considerarse o no como "**efectivamente pagado**" para efectos de su acreditamiento en términos del artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y a la luz de la jurisprudencia P./J. 119/2010.

18. Problemática jurídica que los órganos contendientes abordaron de modo diferente, pues, por un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito estimó que el ISR determinado en la misma resolución crediticia por el que se liquida el IETU, que aún no ingresa materialmente al erario del fisco, **NO** puede considerarse como "efectivamente pagado" para efectos de su acreditamiento en términos del artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y a la luz de la jurisprudencia P./J. 119/2010.

19. Por el contrario, el entonces Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (*actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito*) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito consideraron que el ISR determinado en la misma resolución crediticia por el que se liquida el IETU, que aún no ingresa materialmente al erario del fisco, **SÍ** puede considerarse como "efectivamente pagado" para efectos de su acreditamiento en términos del artículo supracitado, y a la luz de la jurisprudencia mencionada.

20. De ahí que, como se anticipó, esta Sala estime existente la contradicción de tesis, pues los Tribunales Colegiados resolvieron de distinto modo la misma problemática jurídica.

21. No obstaculiza la conclusión anterior el que los órganos contendientes refieran a la jurisprudencia P./J. 119/2010 emitida por el Tribunal Pleno, que refiere a que el ISR acreditable contra el IETU es el "efectivamente pagado" y no el causado, pues ello no se traduce en que ya exista criterio obligatorio sobre el tema dado que el punto de divergencia estriba en el sentido y alcance que éstos le otorgan a ese criterio, lo que hace patente la existencia de la presente contradicción de tesis, cuyo objeto radica en unificar ese aspecto.

22. Apoya lo anterior, la tesis aislada 2a. CLXXXIV/2007, emitida por esta Segunda Sala,[9] del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE DERIVAR DEL SENTIDO Y ALCANCE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO LE DEN A UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 197-A de la Ley de Amparo no exigen para la configuración de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, que los criterios jurídicos opuestos provengan del análisis de la ley, sino que se trate de opiniones jurídicas contrapuestas, lo que **válidamente puede derivar del sentido y alcance antagónico que los órganos colegiados le den a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**." (lo destacado es propio).

23. Tampoco se opone a lo anterior el que las ejecutorias contendientes no hayan integrado jurisprudencia, ni que deriven de diversas vías (*recurso de revisión fiscal y amparo directo*), tampoco que provengan de procedimientos de origen distintos (*visita domiciliaria y requerimiento de información*), pues, se insiste, para que sea existente la contradicción de tesis es suficiente que se adopten criterios disímbolos sobre el mismo punto de derecho, lo que acontece en el caso.

24. Robustece lo anterior, la jurisprudencia P./J. 27/2001 emitida por el Tribunal Pleno,[10] del tenor siguiente:

---

[9] Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 226.
[10] Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, **menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria** en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia." (lo destacado es propio).

25. Así como la tesis aislada P. XXIII/91,[11] sustentada por el Tribunal Pleno, de la literalidad que ahora se inserta:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS CONTRADICTORIOS PUEDEN PROVENIR DE JUICIOS DE DIFERENTE NATURALEZA. La circunstancia de que una contradicción de tesis tenga su origen en criterios sustentados en sentencias dictadas por Tribunales Colegiados de Circuito, habiéndose pronunciado una de ellas con motivo de un juicio de amparo indirecto en revisión, en tanto que la otra se emitió con motivo de un juicio de amparo directo, **no es obstáculo para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conozca de la contradicción, aunque los juicios en los cuales los criterios hayan sido sustentados sean de diferente naturaleza**, ya que el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, establece la competencia del Pleno de este Alto Tribunal para conocer de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte cuya competencia no corresponda a las Salas de la misma, quedando comprendidos dentro de dichos asuntos las contradicciones entre tesis que, en amparos que no versen exclusivamente sobre la misma materia, sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, para

[11] Octava Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, mayo de 1991, página 10.

los efectos a que se refiere el párrafo final del artículo 196 y 197-A de la Ley de Amparo." (lo destacado es propio).

26. Así como la jurisprudencia 2a./J. 48/2010[12] sustentada por esta Sala, del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA SURGIDA DE CRITERIOS SUSTENTADOS EN AMPARO DIRECTO Y EN REVISIÓN FISCAL. En atención a que la finalidad de la denuncia de contradicción de tesis prevista en la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución General de la República es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un criterio jurisprudencial, supere la inseguridad jurídica derivada de posturas divergentes sostenidas sobre un mismo problema de derecho por órganos terminales del Poder Judicial de la Federación y considerando que las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo y en revisión fiscal tienen como característica común que son emitidas por Tribunales de esa naturaleza, aquéllas en términos del artículo 107, fracción IX, y éstas conforme al artículo 104, fracción I-B, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que es procedente la contradicción de tesis surgida entre las sustentadas al resolver amparos directos y revisiones fiscales, con el propósito de evitar la subsistencia de posturas divergentes."

27. Tampoco se opone a lo anterior el que los Tribunales contendientes analizaran el artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única vigente en dos diversos ejercicios fiscales (*2008 y 2010*), pues en esos periodos no se modificó su contenido; de ahí que, no obstante ello, se estime existente esta contradicción de tesis.

28. No resulta inadvertido para esta Sala que está abrogada la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única de la que derivó el artículo 8, párrafo quinto, materia de esta contradicción de tesis, pues la presente resolución puede ser útil para resolver algunos asuntos pendientes regulados por ese ordenamiento, lo que corrobora la necesidad de unificar criterios al respecto.

29. Apoya lo anterior, a contrario sensu, la jurisprudencia 2a./J. 191/2007[13] emitida por esta Segunda Sala, del tenor que sigue:

---

[12] Emitida en la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 422.

[13] Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 238.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. CARECE DE MATERIA LA DENUNCIA SI LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA QUEDÓ DEFINIDA POR UNA REFORMA A LA LEY Y RESULTA MUY REMOTO QUE DE ESTABLECERSE EL CRITERIO PREVALECIENTE PUDIERA LLEGAR A APLICARSE. La finalidad de resolver contradicciones de tesis –de acuerdo con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo–, es resguardar el principio de seguridad jurídica, mediante el establecimiento del criterio jurisprudencial que debe prevalecer, sin afectar las situaciones jurídicas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiere contradicción, evitándose con ello que sobre un mismo tema jurídico los diversos órganos jurisdiccionales sigan dictando resoluciones contradictorias. Este objetivo no se logra y, por lo mismo, debe considerarse que la denuncia queda sin materia, cuando las sentencias se dictaron aplicando disposiciones que se derogaron superando la controversia jurídica y ello aconteció con tal antigüedad que resulta muy remoto que se presenten asuntos en que pudiera resultar aplicable el criterio que debiera prevalecer como jurisprudencia de llegarse a definir el problema."

30. Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que el veintitrés de marzo de dos mil quince el Tribunal Pleno falló la **contradicción de tesis 549/2012,**[14] en la que emitió pronunciamiento de fondo respecto del IETU, del que derivó la jurisprudencia P./J. 16/2015 (10a.)[15] siguiente:

"ANTINOMIA. ES INEXISTENTE ENTRE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 11, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013, Y 22, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010, Y 21, FRACCIÓN II, NUMERAL 2, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2011 Y 2012 Y, POR ENDE, CON SU CONTENIDO NO SE PROVOCA INSEGURIDAD JURÍDICA. El artículo 11, párrafos segundo y tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, establece

[14] Aprobada el veintitrés de marzo de dos mil quince por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales (en cuanto al fondo). Culminó con la emisión de la jurisprudencia siguiente:

[15] Sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 6.

que la acreditación del crédito fiscal determinado en los términos del artículo 8 de la propia ley, se efectuará contra: i) El impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o contra los pagos provisionales correspondientes a los 10 años siguientes hasta agotarlo; o, ii) El impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito. Ahora bien, el hecho de que los artículos 22, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, y 21, fracción II, numeral 2, de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de 2011 y 2012, eliminen la posibilidad de acreditar el crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que aquél se generó, no provoca antinomia e inseguridad jurídica a los contribuyentes, ello, partiendo de un ejercicio interpretativo en el que se comprendan de manera exclusiva los elementos de tributación previstos para cada ejercicio en particular por el legislador. Así, por ejemplo, si la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010 en el precepto indicado impide acreditar el crédito fiscal citado contra el impuesto sobre la renta causado en ese ejercicio, tal situación no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues si bien es cierto que restringe la aplicación del crédito, también lo es que ello sólo ocurre durante su ámbito de vigencia, sin que tenga aplicación sobre otro crédito fiscal o en otro ejercicio y, desde luego, sin incidir en el derecho de acreditar el crédito fiscal contra el propio impuesto empresarial a tasa única."

31. Lo que evidencia que el Tribunal Pleno consideró necesario emitir criterio sobre el IETU, así queda robustecida la existencia de la presente contradicción de tesis que también involucra la emisión de un criterio sobre el impuesto en comento.

32. **IV. Estudio de fondo.** Esta Sala estima que el ISR determinado en la misma resolución crediticia por el que se liquida el IETU, que aún no ingresa materialmente al erario del fisco **NO** puede considerarse como "**efectivamente pagado**" para efectos de su acreditamiento en términos del artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y a la luz de la jurisprudencia P./J. 119/2010, por lo que **debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la redactada en líneas posteriores**.

33. A efecto de mejor desarrollo y exposición de la proposición anterior, se abordarán los aspectos siguientes: (1) IETU; (2) ISR; (3) acreditamiento fiscal del ISR contra el IETU; (4) resolución determinante de crédito fiscal de ISR e IETU; y (5) solución a la contradicción de tesis.

34. **1. IETU**

35. El IETU ya ha sido objeto de pronunciamiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el **amparo en revisión 1134/2009**.[16]

36. En ese precedente el Tribunal Pleno señaló que el artículo 1 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única dispone que se encuentran obligadas a su pago, las personas físicas y morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan por la realización de las siguientes actividades:

37. - Enajenación de bienes;

38. - Prestación de servicios independientes; y,

39. - Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

40. De lo anterior se obtiene, según lo dijo el Tribunal Pleno, que son sujetos del IETU:

41.- Las personas físicas y personas morales residentes en territorio nacional, respecto de los **ingresos** que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen.

42. - Los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en México, respecto de los **ingresos** atribuibles a dicho establecimiento, independientemente del lugar en donde se generen.

43. **2. ISR**

44. En términos del artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta,[17] el ISR es obligatorio para las personas físicas y morales en los casos siguientes:

45. - Las residentes en México, respecto de todos sus **ingresos** cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.

---

[16] Aprobado el veintisiete de abril de dos mil diez por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

[17] Vigente en los ejercicios fiscales 2008 y 2010.

46. - Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los **ingresos** atribuibles a dicho establecimiento permanente.

47. - Los residentes en el extranjero, respecto de los **ingresos** procedentes de fuentes de riqueza, situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

48. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia P./J. 52/96,[18] de rubro y texto siguientes:

"RENTA. SOCIEDADES MERCANTILES. OBJETO Y MOMENTO EN QUE SE GENERA EL IMPUESTO. De conformidad con el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el objeto de este impuesto está constituido por los **ingresos** y no por las utilidades que tengan los sujetos pasivos del mismo. La obligación tributaria a cargo de éstos nace en el momento mismo en que se obtienen los ingresos, bien sea en efectivo, en bienes, en servicios o en crédito, como lo establece el artículo 15 del mismo ordenamiento, y no hasta que al término del ejercicio fiscal se determina que hubo utilidades. No es óbice para esta conclusión el hecho de que sean las utilidades las que constituyen la base a la que habrá de aplicarse la tarifa de acuerdo con la cual se determinará el impuesto, así como tampoco la circunstancia de que aun cuando haya ingresos, si no hay utilidades, no se cubrirá impuesto alguno, pues en este caso debe entenderse que esos ingresos que, sujetos a las deducciones establecidas por la ley, no produjeron utilidades, están desgravados, y lo que es más, que esa pérdida fiscal sufrida en un ejercicio fiscal, será motivo de compensación en ejercicio posterior. No es cierto pues, que el impuesto sobre la renta se causa anualmente, ya que, como se dijo, éste se va causando operación tras operación en la medida en que se vayan obteniendo los ingresos; por ende, no es cierto tampoco, que al realizar pagos provisionales a cuenta del impuesto, se esté enterando un tributo no causado y que ni siquiera se sabe si se va a causar. El impuesto se ha generado, se va causando operación tras operación, ingreso tras ingreso, y el hecho de que, de conformidad con el artículo 10 de la ley en comento, sea hasta el fin del ejercicio fiscal cuando se haga el cómputo de los ingresos acumulables, y se resten a éstos las deducciones permitidas por la ley, para determinar una utilidad fiscal que va a cons-

[18] Sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, octubre de 1996, página 101

tituir la base (no el objeto), a la que se habrá de aplicar la tarifa que la misma ley señala, para obtener así el impuesto definitivo a pagar, no implica que dicha utilidad sea el objeto del impuesto y que éste no se hubiese generado con anterioridad."

49. Tal jurisprudencia fue retomada por esta Segunda Sala, al resolver la **contradicción de tesis 147/2015**[19] en la que adujo que el objeto del ISR lo constituyen los **ingresos** que tengan los sujetos pasivos de la contribución.

50. De lo hasta aquí expuesto, se obtiene que **IETU e ISR gravan los ingresos de los sujetos pasivos de la contribución**, lo que como se verá a continuación, permite al contribuyente emplear la figura del acreditamiento fiscal.

51. **3. Acreditamiento fiscal del ISR contra el IETU**

52. Para desarrollar este apartado, resulta preciso, en primer lugar, esclarecer qué se entiende por acreditamiento fiscal.

53. Al resolver **amparo directo en revisión 867/2009**,[20] esta Sala señaló que el acreditamiento fiscal ha sido definido por la *Enciclopedia Jurídica Mexicana de la Universidad Nacional Autónoma de México*,[21] en los términos siguientes:

"Acreditamiento fiscal. I. En términos generales, la palabra acreditamiento significa abonar una partida en un libro de cuenta, admitir en pago, asentar una partida en el haber, entre otros.

"En materia fiscal, este término es usado por las leyes para indicar que una cantidad de un impuesto o tributo pagado en ciertas circunstancias, puede ser tomado en cuenta para el entero del mismo o de otro impuesto o tributo en otras circunstancias.

---

[19] Aprobado el nueve de septiembre de dos mil quince por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones. Ausente el Ministro Juan N. Silva Meza.

[20] Aprobado el diecisiete de junio de dos mil nueve por mayoría de cuatro votos, de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y presidente José Fernando Franco González Salas. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó en contra.

[21] Editorial Porrúa, Tomo I, 2002, páginas 85 y 86

"Por lo anterior, el acreditamiento fiscal consiste en restar del impuesto que se deba pagar, el impuesto cobrado, siempre y cuando se lleve a cabo el procedimiento que corresponda de conformidad con las leyes fiscales ..."

54. De lo que esta Sala consideró que el acreditamiento fiscal es una figura en la que existen deudores y acreedores que extinguen sus obligaciones recíprocas a través del traslado de las cantidades que los contribuyentes realizan de las sumas pagadas por un tributo contra otro tributo.

55. En el **amparo en revisión 401/2011**[22] esta Sala añadió que el acreditamiento fiscal excluye la posibilidad de que se ocasione un doble pago de impuesto.

56. En el **amparo en revisión 1950/2015**[23] esta Sala señaló que la doble tributación se da cuando se lleva a cabo el pago del tributo dos veces por el mismo concepto.

57. De tales precedentes, se obtiene que **el acreditamiento fiscal, permite al contribuyente trasladar las sumas pagadas por concepto de un tributo contra otro tributo a efecto de evitar doble tributación, esto es, de evitar el pago tributario dos veces por el mismo concepto**.

58. Sentado lo que significa acreditamiento fiscal, es preciso señalar que en el **amparo en revisión 1134/2009** (*ya invocado en líneas precedentes*), el Tribunal Pleno sostuvo que una vez determinado el IETU del ejercicio, se puede aplicar la figura del acreditamiento fiscal, prevista en el artículo 8, quinto párrafo, de la ley en cita.

59. Tal numeral[24] es del tenor siguiente:

"**Artículo 8.** Los contribuyentes podrán acreditar contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio calculado en los términos del último párrafo del artículo 1 de esta ley, el crédito fiscal a que se refiere el artículo 11

[22] Aprobado el veintisiete de agosto de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó en contra.
[23] Aprobado el veintiséis de enero de dos mil seis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidenta Margarita Beatriz Luna Ramos. Fue ponente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.
[24] Vigente en los ejercicios fiscales 2008 y 2010.

de la misma, hasta por el monto del impuesto empresarial a tasa única calculado en el ejercicio de que se trate.

"Contra la diferencia que se obtenga conforme al párrafo anterior, se podrá acreditar la cantidad que se determine en los términos del penúltimo párrafo de este artículo y una cantidad equivalente al impuesto sobre la renta propio del ejercicio, del mismo ejercicio, hasta por el monto de dicha diferencia. El resultado obtenido será el monto del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio a cargo del contribuyente conforme a esta ley.

"Contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio a cargo, se podrán acreditar los pagos provisionales a que se refiere el artículo 10 de esta ley efectivamente pagados correspondientes al mismo ejercicio.

"Cuando no sea posible acreditar, en los términos del párrafo anterior, total o parcialmente los pagos provisionales efectivamente pagados del impuesto empresarial a tasa única, los contribuyentes podrán compensar la cantidad no acreditada contra el impuesto sobre la renta propio del mismo ejercicio. En caso de existir un remanente a favor del contribuyente después de efectuar la compensación a que se refiere este párrafo, se podrá solicitar su devolución.

"El impuesto sobre la renta propio por acreditar a que se refiere este artículo, será el **efectivamente pagado** en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta. No se considera efectivamente pagado el impuesto sobre la renta que se hubiera cubierto con acreditamientos o reducciones realizadas en los términos de las disposiciones fiscales, con excepción del acreditamiento del impuesto a los depósitos en efectivo o cuando el pago se hubiera efectuado mediante compensación en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

"También se considera impuesto sobre la renta propio por acreditar a que se refiere este artículo, el efectivamente pagado en los términos del artículo 11 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siempre que el pago mencionado se haya efectuado en el ejercicio por el que se calcula el impuesto empresarial a tasa única.

"En el caso de ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en el extranjero gravados por el impuesto empresarial a tasa única, también se considerará impuesto sobre la renta propio el pagado en el extranjero respecto de dichos ingresos. El impuesto sobre la renta pagado en el extranjero no podrá ser superior al monto del impuesto sobre la renta acreditable en los

términos del artículo 6 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sin que en ningún caso exceda del monto que resulte de aplicar al resultado a que se refiere el último párrafo del artículo 1 de esta ley correspondiente a las operaciones realizadas en el extranjero la tasa establecida en el citado artículo 1.

"Para los efectos del acreditamiento a que se refiere este artículo, las personas físicas que estén obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única y además perciban ingresos a los que se refiere el capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, considerarán el impuesto sobre la renta propio en la proporción que representen el total de ingresos acumulables, para efectos del impuesto sobre la renta, obtenidos por el contribuyente, sin considerar los percibidos en los términos del capítulo I, del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en el ejercicio, respecto del total de los ingresos acumulables obtenidos en el mismo ejercicio.

"Por las erogaciones efectivamente pagadas por los contribuyentes por los conceptos a que se refiere el capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como por las aportaciones de seguridad social a su cargo pagadas en México, los contribuyentes acreditarán la cantidad que resulte de multiplicar el monto de las aportaciones de seguridad social a su cargo pagadas en el ejercicio fiscal de que se trate y los ingresos gravados que sirvan de base para calcular el impuesto sobre la renta de cada persona a la que paguen ingresos por los conceptos a que se refiere el citado capítulo I en el mismo ejercicio, por el factor de 0.175. El acreditamiento a que se refiere este párrafo deberá efectuarse en los términos del segundo párrafo de este artículo.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior, será aplicable siempre que los contribuyentes cumplan con la obligación de enterar las retenciones a que se refiere el artículo 113 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o tratándose de trabajadores que tengan derecho al subsidio para el empleo, efectivamente se entreguen las cantidades que por dicho subsidio corresponda a sus trabajadores."

60. El Tribunal Pleno señaló que, conforme al párrafo quinto del artículo 8 transcrito, a través de la figura del acreditamiento, los contribuyentes tienen derecho a disminuir del IETU una cantidad equivalente al ISR propio del ejercicio **efectivamente pagado**; sin que pudiera tenerse como ISR efectivamente pagado el que se hubiera cubierto con acreditamientos o reducciones en términos de las disposiciones fiscales aplicables (*artículo 8, segundo y quinto párrafos, de la ley en cita*), con excepción del acreditado en términos del impuesto a los depósitos en efectivo o cuando el pago se hubiera efectuado mediante compensación (*artículo 8, quinto párrafo, de la ley en cita*).

61. Acreditamiento que según lo señaló el Tribunal Pleno, encuentra su origen en que ambos tributos gravan los **ingresos brutos de las empresas**.

62. El Tribunal Pleno agregó que en el diseño del IETU el legislador estableció que entre sus propósitos estaba el de hacer tributar a los contribuyentes que no pagaban ISR, circunstancia que *–aclaró el Tribunal Pleno, sin hacer un juicio de valor sobre tal cuestión–* también se actualizaba en el caso de quienes obtuvieran beneficios acreditables contra el ISR, que disminuyen la cantidad a pagar y, por ende, la cantidad que a su vez resultaba acreditable contra el IETU.

63. En ese sentido, el Pleno de esta Suprema Corte acudió a la exposición de motivos que evidenciaba tal intención legislativa, que citó en los términos siguientes:

"… Como se ha señalado con antelación, el efecto de un gravamen mínimo es el que a través de éste se recupere la recaudación que en su caso se pierde por tratamientos preferenciales o por evasión y elusión fiscales en el impuesto sobre la renta, lo cual en parte se logra a través de la mecánica de acreditamiento que se propone a esa Soberanía, ya que para los efectos del acreditamiento, no se considerará como impuesto sobre la renta propio, efectivamente pagado, el que se haya cubierto con acreditamientos o reducciones establecidos en las disposiciones fiscales, tales como la aplicación de estímulos o tratamientos preferenciales a contribuyentes específicos …"

64. El Tribunal Pleno consideró que el carácter complementario y de control que guarda el IETU frente al ISR, evidencia que **el monto que por éste debe ser acreditable contra aquél, debe ser el ISR efectivamente pagado no el causado**.

65. Ello, pues señaló que **el ISR causado es útil para atemperar –a manera de beneficio tributario– la carga impositiva del IETU**, únicamente en la medida en la que coincide con el impuesto efectivamente pagado y cualquier discrepancia entre éstos *–como la que deriva de la aplicación de otros conceptos, como lo son, entre otros, las exenciones parciales o los subsidios–* **debía resolverse a favor del impuesto pagado, pues es éste el que finalmente permite apreciar que sí se está cubriendo el impuesto generado por las utilidades derivadas del ingreso –renta–** y que no es necesario pagar cantidades adicionales por el impuesto complementario que correspondería a los ingresos brutos.

66. Con base en todas esas consideraciones, el Tribunal Pleno señaló que los contribuyentes del IETU no tienen derecho a acreditar el ISR causado en su contra, pues cuando se dispone que el impuesto acreditable contra el IETU es el ISR efectivamente pagado, ello es atendiendo a la **intención general de hacer tributar** –a través del sistema complementario establecido entre ambos gravámenes– **a quienes no estaban pagando ISR, sin reparar en los diversos casos que pudieran dar lugar a discrepancias entre el impuesto causado y el efectivamente pagado**, dado que el hecho cierto y objetivo es que **dichas manifestaciones de capacidad gravadas por el ISR, finalmente no estaban aportando al levantamiento de las cargas públicas**.

67. En esas condiciones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que la complementariedad entre los gravámenes provocaba que por cada peso de ISR que se causara *–y que efectivamente se pagara–*, se disminuyera un peso del IETU causado en términos de los ingresos brutos percibidos.

68. Del engrose sintetizado **derivó la jurisprudencia P./J. 119/2010,[25] que es la que invocaron los Tribunales Colegiados en los criterios contendientes**, que es del tenor siguiente:

"EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 8, PÁRRAFOS SEGUNDO Y QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO PREVÉ UN DERECHO PARA ACREDITAR EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CAUSADO, SINO SÓLO EL EFECTIVAMENTE PAGADO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008). El acreditamiento previsto en el indicado precepto evidencia la complementariedad entre los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única, pues por cada peso de impuesto causado y efectivamente pagado en términos de la utilidad fiscal determinada por el contribuyente, se disminuye un peso del impuesto causado en términos de los ingresos brutos percibidos. En ese sentido, el impuesto sobre la renta causado es útil para atemperar la carga tributaria del impuesto empresarial a tasa única, sólo en la medida en que coincide con el impuesto efectivamente pagado, de manera que ante cualquier discrepancia entre ambos (causado y pagado), como la que derive de la aplicación de exenciones parciales o subsidios, deberá atenderse al impuesto pagado, pues es éste el que finalmente permite apreciar que sí se está cubriendo el impuesto generado por las utilidades derivadas del in-

[25] Novena Época publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 13.

greso (renta) y que es innecesario pagar cantidades adicionales por el impuesto complementario que correspondería a los ingresos brutos (empresarial a tasa única). Así, cuando el artículo 8, párrafos segundo y quinto, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única dispone que el impuesto sobre la renta acreditable contra el impuesto empresarial a tasa única es el efectivamente pagado, de ello deriva la intención de hacer tributar, a través del sistema complementario establecido entre ambos gravámenes, a quienes por cualquier razón no estaban pagando el impuesto sobre la renta, circunstancia que se busca combatir a través de la implementación del nuevo gravamen. En consecuencia, conforme a la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a la mecánica propia de dicho gravamen y a los fines que persigue, los contribuyentes no tienen derecho a acreditar el impuesto sobre la renta causado contra el impuesto empresarial a tasa única, sino sólo el efectivamente pagado."

69. **4. Resolución determinante de crédito fiscal de ISR e IETU**

70. Con motivo de que los criterios contendientes, tienen su origen en una resolución de la autoridad administrativa en la que se fijó un crédito fiscal, es por ello que se estima conveniente referirse a tal aspecto.

71. A efecto de desarrollar este apartado resulta necesario acudir al artículo 4o., párrafo primero,[26] del Código Fiscal de la Federación, el cual define créditos fiscales como los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

72. La manera de asegurar el cobro de contribuciones (*en específico, impuestos, como lo son el IETU y el ISR*) es a través del ejercicio de las facultades de comprobación, respecto de las cuales esta Sala ya ha emitido pronunciamiento en la diversa **contradicción de tesis 158/2014**.[27]

73. En ese precedente, esta Segunda Sala señaló que las facultades de comprobación son las que permiten a las autoridades fiscales, verificar que

[26] Vigente en los ejercicios fiscales 2008 y 2010.
[27] Aprobado el veintidós de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales.

74. Para lo que las autoridades hacendarias pueden rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos; requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban su contabilidad en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión (actividad conocida como revisión de gabinete); practicar visitas domiciliarias a las mencionadas personas; entre otras.

75. Esta Sala agregó que al ejercer sus facultades de comprobación, las autoridades fiscales que conozcan de hechos u omisiones que impliquen incumplimiento de las disposiciones fiscales se encuentran facultadas para **determinar las contribuciones omitidas**.

76. De lo expuesto es dable obtener en lo que respecta al caso específico, que con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades fiscales están en condiciones de determinar el ISR e IETU omitidos por el contribuyente y fincarle un crédito fiscal para asegurar su pago.

77. En este punto es donde se apoya la contradicción de criterios, pues dos de las tres ejecutorias contendientes, señalan que el ISR determinado en la misma resolución crediticia por el que se liquida el IETU, que aún no ingresa materialmente al erario del fisco, sí puede considerarse como "efectivamente pagado" para efectos del artículo 8, párrafo quinto, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la jurisprudencia P./J. 119/2010, mientras que la restante estima lo contrario.

78. **5. Solución a la contradicción de tesis**

79. Como ya se anticipó, esta Sala estima que el ISR determinado en la misma resolución crediticia por el que se liquida el IETU, que aún no ingresa materialmente al erario del fisco **NO** puede considerarse como "**efectivamente pagado**" para efectos de su acreditamiento en términos del artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y a la luz del criterio P./J. 119/2010.

80. A efecto de evidenciar lo anterior es preciso atender nuevamente al párrafo quinto del artículo 8 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que es del tenor siguiente:

"… El impuesto sobre la renta propio por acreditar a que se refiere este artículo, será el **efectivamente pagado en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta**. No se considera efectivamente pagado el impuesto sobre la renta que se hubiera cubierto con acreditamientos o reducciones realizadas en los términos de las disposiciones fiscales, con excepción del acreditamiento del impuesto a los depósitos en efectivo o cuando el pago se hubiera efectuado mediante compensación en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación …"

81. Como se ve, el texto legal dispone expresamente que el "*impuesto sobre la renta propio por acreditar a que se refiere este artículo,* ***será el efectivamente pagado en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta***."

82. En esas condiciones, es preciso atender al contenido de los artículos 24, fracción IX, 119-E y 136, fracción X, de la anterior Ley del Impuesto sobre la Renta[28] que históricamente define el ISR "efectivamente pagado" como el erogado en efectivo, cheque o traspaso; espíritu que permanece incólume, incluso en los ejercicios fiscales de los años dos mil ocho y dos mil diez que nos ocupan, como se ve de los numerales 31, fracción IX y 125, fracción I,[29] todos del tenor siguiente:

Ley del Impuesto sobre la Renta (2001)

"**Artículo 24.** Las deducciones autorizadas en este título deberán reunir los siguientes requisitos: …

"**IX.** Que tratándose de pagos que a su vez sean ingresos de los señalados en los capítulos II y III del título IV y en la fracción XXX del artículo 77 de esta ley, así como de aquellos realizados a los contribuyentes a que hace referencia el último párrafo de la fracción I del artículo 16, a quienes paguen el impuesto sobre la renta en los términos del título II-A o de las secciones II y III del capítulo VI del título IV de la ley citada y de donativos, sólo se deduzcan cuando hayan sido efectivamente erogados en el ejercicio de que se trate. Los pagos que a la vez sean ingresos en los términos del capítulo I de dicho título, se podrán deducir cuando hayan sido erogados a más tardar en la fecha en que se deba presentar la declaración del citado ejercicio. **Sólo se entenderán como efectivamente erogados cuando hayan sido pagados en efectivo, en cheque girado contra la cuenta del contribuyente, mediante**

[28] Vigentes en el ejercicio fiscal de 2001.
[29] Vigentes en los ejercicios fiscales 2008 y 2010.

traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa, o en otros bienes que no sean títulos de crédito."

"**Artículo 119-E.** Los contribuyentes a que refiere esta sección, podrán restar de las entradas a que se refiere el artículo anterior, las salidas en efectivo, en bienes o servicios efectuados en el ejercicio, que a continuación se señalan:

"I. Las devoluciones que se reciban y los descuentos y bonificaciones que se hagan.

"**II.** Las adquisiciones de mercancías, de materias primas y productos semiterminados o terminados que se utilicen en la actividad, disminuidas con las devoluciones, descuentos o bonificaciones sobre las mismas.

"**III.** Los gastos.

"**IV.** Las adquisiciones de bienes. Tratándose de terrenos únicamente se considerará salida su adquisición, cuando estos se destinen a la actividad empresarial del contribuyente.

"**V.** La adquisición, a nombre del contribuyente, de títulos de crédito, distintos de las acciones. Se consideran salidas la adquisición de acciones de las sociedades de inversión a que se refiere el título III de esta ley.

"**VI.** Los depósitos e inversiones en cuentas bancarias del contribuyente.

"**VII.** El pago de préstamos concedidos al contribuyente.

"**VIII.** Los intereses pagados, sin ajuste alguno.

"**IX.** Los pagos de contribuciones a cargo del contribuyente, excepto el impuesto sobre la renta. Tratándose de las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo serán salidas las cuotas obreras pagadas por los patrones, correspondientes a trabajadores de salario mínimo general para una o varias áreas geográficas.

"**X.** Los impuestos que le trasladen al contribuyente.

"**XI.** El entero de contribuciones a cargo de terceros que retenga el contribuyente.

"**XII.** Los pagos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, hasta por tres trabajadores o familiares que efectivamente les presten sus servicios con el único requisito de registrar el nombre y el monto del pago, siempre que cada uno de éstos no exceda del salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año. Cuando la deducción se efectúe respecto de familiares del contribuyente, no se presumirá la existencia de relación laboral entre los mismos.

"Lo previsto en esta fracción no será aplicable a las personas físicas que hayan obtenido en el ejercicio inmediato anterior ingresos superiores a $1,521,232.00, así como a las mencionadas en el artículo 119-C de esta ley.

"**XIII.** Los pagos por el crédito al salario a que se refieren los artículos 80-B y 81 de esta ley.

"**XIV.** Las cantidades que tengan el carácter de participación en la utilidad del contribuyente que serían deducibles en los términos de esta ley.

"**Los conceptos anteriores sólo se considerarán salidas hasta que sean efectivamente erogados. Sólo se entenderán efectivamente erogados cuando hayan sido pagados en efectivo, en cheque girado contra la cuenta del contribuyente, mediante traspasos de cuentas bancarias, o en otros bienes que no sean títulos de crédito**."

"**Artículo 136.** Las deducciones autorizadas en este título deberán reunir los siguientes requisitos:

"...

"**X.** Que tratándose de pagos que a su vez sean ingresos de los señalados en los capítulos II y III de este título o de la fracción XXX del artículo 77 de esta ley, así como de aquellos realizados a los contribuyentes a que hace referencia el último párrafo de la fracción I del artículo 16, y a quienes paguen el impuesto sobre la renta en los términos del título II-A o de las secciones II y III del capítulo VI de este título, sólo se deduzcan cuando hayan sido efectivamente erogados en el ejercicio de que se trate. Los pagos que a la vez sean ingresos en los términos del capítulo I de este título, se podrán deducir cuando hayan sido erogados a más tardar en la fecha en que se deba presentar la declaración del citado ejercicio. **Sólo se entenderán como efectivamente erogados cuando hayan sido pagados en efectivo, en cheque girado contra la cuenta del contribuyente, mediante traspasos de cuentas en**

instituciones de crédito o casas de bolsa, o en otros bienes que no sean títulos de crédito."

Ley del Impuesto sobre la Renta (2008 y 2010)

"**Artículo 31.** Las deducciones autorizadas en este título deberán reunir los siguientes requisitos:

"...

"**IX.** Tratándose de pagos que a su vez sean ingresos de contribuyentes personas físicas, de los contribuyentes a que se refieren el capítulo VII de este título, así como de aquéllos realizados a los contribuyentes a que hace referencia el último párrafo de la fracción I del artículo 18 de esta ley y de los donativos, éstos sólo se deduzcan cuando hayan sido efectivamente erogados en el ejercicio de que se trate. **Sólo se entenderán como efectivamente erogados cuando hayan sido pagados en efectivo, mediante traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa, o en otros bienes que no sean títulos de crédito**. Tratándose de pagos con **cheque**, se considerará efectivamente erogado en la fecha en la que el mismo haya sido cobrado o cuando los contribuyentes transmitan los cheques a un tercero, excepto cuando dicha transmisión sea en procuración. También se entiende que es efectivamente erogado cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones."

"**Artículo 125.** Las deducciones autorizadas en esta sección, además de cumplir con los requisitos establecidos en otras disposiciones fiscales, deberán reunir los siguientes:

"**I.** Que hayan sido efectivamente erogadas en el ejercicio de que se trate. **Se consideran efectivamente erogadas cuando el pago haya sido realizado en efectivo, mediante traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa, en servicios o en otros bienes que no sean títulos de crédito**. Tratándose de pagos con cheque, se considerará efectivamente erogado en la fecha en la que el mismo haya sido cobrado o cuando los contribuyentes transmitan los cheques a un tercero, excepto cuando dicha transmisión sea en procuración. Igualmente, se consideran efectivamente erogadas cuando el contribuyente entregue títulos de crédito suscritos por una persona distinta. También se entiende que es efectivamente erogado cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones. ..."

83. También es preciso atender al artículo 20 del Código Fiscal de la Federación,[30] del tenor siguiente:

"**Artículo 20.** Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional. Los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate.

"En los casos en que las leyes fiscales así lo establezcan a fin de determinar las contribuciones y sus accesorios, se aplicará el Índice Nacional de Precios al Consumidor, el cual será calculado por el Banco de México y se publicará en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros diez días del mes siguiente al que corresponda.

"Para determinar las contribuciones y sus accesorios se considerará el tipo de cambio a que se haya adquirido la moneda extranjera de que se trate y no habiendo adquisición, se estará al tipo de cambio que el Banco de México publique en el Diario Oficial de la Federación el día anterior a aquel en que se causen las contribuciones. Los días en que el Banco de México no publique dicho tipo de cambio se aplicará el último tipo de cambio publicado con anterioridad al día en que se causen las contribuciones.

"Cuando las disposiciones fiscales permitan el acreditamiento de impuestos o de cantidades equivalentes a éstos, pagados en moneda extranjera, se considerará el tipo de cambio que corresponda conforme a lo señalado en el párrafo anterior, referido a la fecha en que se causó el impuesto que se traslada o en su defecto cuando se pague.

"Para determinar las contribuciones al comercio exterior, así como para pagar aquellas que deban efectuarse en el extranjero, se considerará el tipo de cambio que publique el Banco de México en términos del tercer párrafo del presente artículo.

"La equivalencia del peso mexicano con monedas extranjeras distintas al dólar de los Estados Unidos de América que regirá para efectos fiscales, se calculará multiplicando el tipo de cambio a que se refiere el párrafo tercero del presente artículo, por el equivalente en dólares de la moneda de que se trate, de acuerdo con la tabla que mensualmente publique el Banco de México

[30] Vigente en los ejercicios fiscales 2008 y 2010.

durante la primera semana del mes inmediato siguiente a aquél al que corresponda.

"**Se aceptará como medio de pago de las contribuciones, los cheques certificados o de caja y la transferencia electrónica de fondos a favor de la Tesorería de la Federación, de conformidad con las reglas de carácter general que expida el Servicio de Administración Tributaria**. …

"Los pagos que se hagan se aplicarán a los créditos más antiguos siempre que se trate de la misma contribución y antes del adeudo principal, a los accesorios en el siguiente orden:

"I. Gastos de ejecución.

"II. Recargos.

"III. Multas.

"IV. La indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código.

"Cuando el contribuyente interponga algún medio de defensa legal impugnando alguno de los conceptos señalados en el párrafo anterior, el orden señalado en el mismo no será aplicable respecto del concepto impugnado y garantizado.

"Para determinar las contribuciones se considerarán, inclusive, las fracciones del peso. No obstante lo anterior, para efectuar su pago, el monto se ajustará para que las que contengan cantidades que incluyan de 1 hasta 50 centavos se ajusten a la unidad inmediata anterior y las que contengan cantidades de 51 a 99 centavos, se ajusten a la unidad inmediata superior.

"Cuando las leyes fiscales establezcan que las contribuciones se paguen mediante declaración, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá ordenar, por medio de disposiciones de carácter general y con el objeto de facilitar el cumplimiento de la obligación, así como para allegarse de la información necesaria en materia de estadística de ingresos, que se proporcione en declaración distinta de aquella con la cual se efectúe el pago.

"El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá autorizar otros medios de pago."

84. Por otro lado, conviene atender a las definiciones de "efectivamente" que significa "de manera efectiva o real"[31] y "pagar" que significa "entrega de un dinero o especie que se debe" así como "en satisfacción, descuento o recompensa" y "cumplir, satisfacer".[32]

85. De lo anterior, puede entenderse como ISR "efectivamente pagado" o erogado el que se pague realmente para satisfacer lo debido, ya sea en efectivo, cheque o traspaso, lo que implica enterar materialmente una cantidad, la cual ingresa al erario del fisco.

86. En esta condición, es evidente que es necesaria la existencia de un pago previo para que el ISR pueda entenderse como efectivamente pagado y, en esa medida, acreditarse contra el IETU.

87. En la inteligencia de que a modo de excepción no se tendrá como ISR efectivamente pagado, el que se hubiera cubierto con acreditamientos o reducciones realizadas en los términos de las disposiciones fiscales, con excepción del acreditamiento del impuesto a los depósitos en efectivo o cuando el pago se hubiera efectuado mediante compensación en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

88. Pues esa salvedad se encuentra expresamente establecida en el artículo 8, párrafo quinto en comento, en los términos siguientes: "… *No se considera efectivamente pagado el impuesto sobre la renta que se hubiera cubierto con acreditamientos o reducciones realizadas en los términos de las disposiciones fiscales, con excepción del acreditamiento del impuesto a los depósitos en efectivo o cuando el pago se hubiera efectuado mediante compensación en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación* …"

89. Salvedad que es acorde al sistema de complementariedad entre IETU e ISR antes expuesta, en el que la intención del legislador radica en que solamente se acredite el ISR efectivamente pagado, libre de acreditamientos

---

[31] Así se advierte de la página oficial del *Diccionario de la Real Academia Española http://dle.rae.es/?id=EOcoYVn*, la cual se tiene por esta Sala como hecho notorio, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según su numeral 2o.

[32] Así se advierte de la página oficial del *Diccionario de la Real Academia Española http://dle.rae.es/?id=RS8DaQI|RSFJVnK|RSG5c7b|RSJNvsr*, la cual se tiene por esta Sala como hecho notorio de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según su numeral 2o.

y compensaciones que lo reduzcan y, por tanto, disminuyan también el IETU al acreditarlo en su contra.

90. Lo que tuvo como fin evitar la evasión o elusión fiscal, al obligar a tributar a los que no pagaban ISR, o a quienes obtenían beneficios acreditables contra el ISR, que disminuían la cantidad a pagar y, por ende, el monto que, a su vez, resultaba acreditable contra el IETU.

91. En las relatadas circunstancias, esta Sala estima que el ISR "efectivamente pagado" al que refiere el artículo 8, párrafo quinto, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única es aquél enterado por el contribuyente al fisco, con excepción del acreditado en términos del impuesto a los depósitos en efectivo o cuando el pago se hubiera efectuado mediante compensación, salvedades que así se prevén en la norma de mérito.

92. En ese sentido, es dable concluir que el ISR determinado en la misma resolución crediticia por el que se liquida el IETU **NO** puede considerarse como "**efectivamente pagado**" para efectos de su acreditamiento en términos del artículo 8, quinto párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y a la luz del criterio P./J. 119/2010, pues materialmente no se ha realizado, es decir, no se ha ingresado al erario fiscal.

93. En otras palabras, **el único modo de que se colme la intención legislativa de instituir al IETU como mecanismo de control del ISR, radica es que éste último sea materialmente enterado a la tesorería del fisco**, pues sólo así se tiene certeza de que el contribuyente cumplió con su deber de pago de ISR, y sólo entonces puede ejercer su derecho de acreditamiento contra IETU, como se señaló en el **amparo en revisión 1134/2009** ya mencionado.

94. Apoya lo anterior, **por analogía**, lo resuelto por esta Sala en el **amparo directo en revisión 1846/2010**,[33] que en la parte de interés, es del tenor siguiente:

"… el artículo 4o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, un elemento que puede ser acreditado lo constituye 'el monto equivalente al del impuesto al valor agregado que le hubiera sido trasladado al contribuyente'.

[33] Aprobado el veinte de octubre de dos mil diez por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), José Fernando Franco González Salas y como Presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente, el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, por atender comisión oficial.

"En este sentido en caso de que el contribuyente adquiera un bien –use o goce un bien o reciba un servicio– y por ello, sea sujeto del traslado del impuesto, y expida un cheque por la contraprestación recibida, y el tenedor no cobre en ese momento el título de crédito, generaría que el contribuyente pudiera acreditar el impuesto sin que en realidad le hubiera sido trasladado –pues no habría disminuido su patrimonio por su falta de cobro–.

"Esto es, si se considerara que el cheque es un medio por el que desde su expedición –y no hasta su cobro– puede acreditarse, **generaría que una cantidad que no le hubiera sido trasladada al contribuyente –pues todavía no sufriría la disminución del patrimonio al no haberse cobrado el cheque, y por ende, no habría un traslado en su patrimonio–, pudiera acreditarse, y con ello, se pagara un impuesto inferior al que debería pagarse**.

"**Lo anterior generaría que el impuesto acreditable se determinara con base en un elemento artificial, y no conforme lo sucedido en la realidad, lo cual, podría provocar que se disminuyera ficticiamente el importe del impuesto a enterar**." (lo destacado es propio).

95. Precedente del que derivó la tesis aislada 2a. CXXV/2010,[34] sustentada por esta Sala, del tenor siguiente:

"VALOR AGREGADO. EL TRATO QUE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO DA A LOS PAGOS CON CHEQUE EN MATERIA DEL ACREDITAMIENTO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004). La Ley del Impuesto al Valor Agregado (vigente en 2004), en el artículo 1o.-B, establece el momento en que una contraprestación se considera efectivamente cobrada, previendo que los pagos en efectivo, bienes o servicios se consideran efectivamente pagados desde que son recibidos por el acreedor, a diferencia de lo que sucede con el pago en cheque, el cual se considera hasta que es cobrado –o bien cuando los contribuyentes lo transmitan a un tercero, excepto cuando dicha transmisión sea en procuración–. Lo anterior tiene repercusión en materia del acreditamiento, pues los pagos efectuados mediante cheque podrán acreditarse hasta que éste sea cobrado y no desde su expedición o recepción, como sucede con los demás medios de pago. Ahora bien, el referido sistema de pago con cheque en materia de acredi-

[34] Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 806

tamiento no viola la garantía de equidad tributaria contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la distinción efectuada por el legislador no resulta artificial o caprichosa, sino que descansa sobre una base objetiva y razonable que justifica la distinción entre las personas que pagan a través de efectivo, bienes o servicios, respecto de los que lo hacen mediante cheque, ya que las personas que realizan operaciones a través de efectivo, en bienes o servicios, disminuyen en ese instante de manera real su patrimonio, a diferencia de quienes lo efectúan mediante el cheque, ya que su patrimonio disminuye hasta que éste es cobrado. Asimismo, dicha distinción resulta acorde con **el sistema del acreditamiento previsto por la Ley del Impuesto al Valor Agregado en su artículo 4o., ya que estimar lo contrario generaría que el contribuyente pudiera acreditar el impuesto sin que en realidad le hubiera sido trasladado –pues no habría disminuido su patrimonio por su falta de cobro–**."

96. Precedente y tesis aislada que aun cuando se refieren al IVA, el cual constituye un tributo diverso a los que nos ocupan (ISR e IETU), se estiman aplicables por analogía al caso concreto, pues en ambos casos se tiene la intención de analizar a partir de qué momento se tiene por efectivamente pagado o cobrado un tributo.

97. Lo que corrobora la conclusión alcanzada en el sentido de que no puede entenderse como efectivamente pagado el ISR no enterado al fisco, porque aun cuando se finque en un crédito fiscal, esa circunstancia es meramente artificiosa y no corresponde a la realidad, en la que no se tiene certeza de que el contribuyente cumpla con el pago del ISR, por eso es que hasta que lo haga aquél será acreditable contra el IETU.

98. Por otra parte, como ya se señaló, si como sucedió en el caso, el ISR omitido se determinó conforme a facultades de comprobación, luego entonces es ilógico considerarlo como efectivamente pagado.

99. Cabe destacar que lo contrario, generaría un beneficio indebido al contribuyente, pues además de que se le dejaría de cobrar un tributo que no ha enterado, no debe soslayarse que en la presente contradicción de tesis, la determinación del crédito fiscal en que se fincan ISR e IETU, derivó la práctica de visita domiciliaria y de un requerimiento de información a los contribuyentes, lo que evidencia que fueron omisos en enterar en tiempo y forma dichos tributos, por lo que no tiene lógica jurídica otorgarles el beneficio del acreditamiento del ISR no pagado, cuando ello derivó de un incumplimiento de la obligación fiscal del gobernado.

100. Sin que lo anterior involucre doble tributación, porque el mecanismo de complementariedad entre ISR e IETU, radica en que el contribuyente que efectivamente paga el ISR no está obligado a pagar el IETU, justamente en la medida en que ya cubrió el primero de dichos tributos. De modo que si no se ha enterado al fisco el ISR, entonces es evidente que éste no se encuentra efectivamente pagado, por lo que no puede hablarse de una doble tributación.

101. Además de que de cualquier manera, el gobernado que pague ambos impuestos, puede posteriormente solicitar la devolución del pago indebido que considere le corresponde.

102. En esas condiciones, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la siguiente:

IMPUESTO SOBRE LA RENTA "EFECTIVAMENTE PAGADO" REFERIDO EN EL ARTÍCULO 8, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y EN LA JURISPRUDENCIA P./J. 119/2010 (*). ES EL MONTO QUE MATERIALMENTE SE ENTERA AL FISCO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2008 Y 2010). El término impuesto sobre la renta "efectivamente pagado" referido en el precepto y en la jurisprudencia aludidos es el erogado en efectivo, cheque o traspaso, lo que significa que es el que materialmente se entera al fisco, a efecto de acreditarlo contra el impuesto empresarial a tasa única. Así, no puede entenderse como "efectivamente pagado" el impuesto sobre la renta determinado por la autoridad fiscal al contribuyente con motivo de un requerimiento de información o de una visita domiciliaria, pues ello involucraría otorgar el beneficio del acreditamiento al gobernado que además de que fue omiso en enterar en tiempo y forma ese tributo, todavía no lo ha hecho, lo que se traduciría en un elemento artificial que podría provocar que se acreditara ficticiamente el importe del impuesto sobre la renta a enterar.

103. Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 220 de la Ley de Amparo.

Nota (*) La tesis de jurisprudencia P./J.119/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 13, con el rubro: "EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 8, PÁRRAFOS SEGUNDO Y QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO PREVÉ UN DERECHO PARA ACREDITAR EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CAUSADO, SINO SÓLO EL EFECTIVAMENTE PAGADO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008).

104. **V. Decisión.** Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Prevalece con carácter de jurisprudencia la redactada por esta Segunda Sala en el último considerado de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia de esta Sala que se sustenta en la presente resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el toca.

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

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

Nota: La tesis aislada 2a. CXXV/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 806.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA "EFECTIVAMENTE PAGADO" REFERIDO EN EL ARTÍCULO 8, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y EN LA JURIS-

PRUDENCIA P./J. 119/2010 (*). ES EL MONTO QUE MATERIALMENTE SE ENTERA AL FISCO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2008 Y 2010). El término impuesto sobre la renta "efectivamente pagado" referido en el precepto y en la jurisprudencia aludidos es el erogado en efectivo, cheque o traspaso, lo que significa que es el que materialmente se entera al fisco, a efecto de acreditarlo contra el impuesto empresarial a tasa única. Así, no puede entenderse como "efectivamente pagado" el impuesto sobre la renta determinado por la autoridad fiscal al contribuyente con motivo de un requerimiento de información o de una visita domiciliaria, pues ello involucraría otorgar el beneficio del acreditamiento al gobernado que además de que fue omiso en enterar en tiempo y forma ese tributo, todavía no lo ha hecho, lo que se traduciría en un elemento artificial que podría provocar que se acreditara ficticiamente el importe del impuesto sobre la renta a enterar.

2a./J. 112/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 8/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y Primero del Vigésimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo 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; votó con reservas Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 342/2014, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 772/2014, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la revisión fiscal 83/2015.

Tesis de jurisprudencia 112/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 119/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 13, con el rubro: "EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 8, PÁRRAFOS SEGUNDO Y QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO PREVÉ UN DERECHO PARA ACREDITAR EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CAUSADO, SINO SÓLO EL EFECTIVAMENTE PAGADO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008)."

PRUEBA PERICIAL EN MATERIA LABORAL. PARA SU DEBIDO DESAHOGO NO SE REQUIERE QUE EL PERITO RATIFIQUE SU DICTAMEN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 50/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 6 DE JULIO 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: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: FRANCISCO MANUEL RUBÍN DE CELIS GARZA.

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, por tratarse de criterios provenientes de Tribunales Colegiados de distintos circuitos sobre asuntos de la materia de trabajo.[1]

SEGUNDO.—**Legitimación**. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por un Magistrado integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, el cual sustentó uno de los criterios denunciados como opositores.

TERCERO.—**Antecedentes y criterios contendientes**. Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester reseñar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias respectivas.

I. Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Decimo Séptimo Circuito. Amparo directo 1209/2011.

1. Juicio laboral

[1] De conformidad con lo dispuesto en 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, en relación con el punto primero del Acuerdo General Número 5/2013, dictado por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

Por escrito de tres de junio de dos mil tres, la parte actora demandó a ********** y/o **********, el pago de indemnización constitucional, salarios caídos y demás prestaciones accesorias, por el despido injustificado del que dijo fue objeto.

Seguido el juicio en sus etapas procesales, el doce de septiembre de dos mil once, la Junta emitió laudo en el que determinó que el actor acreditó su acción y condenó a la demandada al pago de diversas prestaciones de carácter laboral, no así al tiempo extraordinario y viáticos.

En contra del laudo referido, el apoderado legal de la empresa demandada promovió juicio de amparo en el que argumentó, entre otras cuestiones, que la Junta responsable se equivocó al tener por desierto el dictamen pericial ofrecido por ella, al considerar que no había sido ratificado por la ingeniera **********. Sostuvo que la responsable se encontraba obligada a proporcionar los elementos necesarios para el desahogo de la prueba pericial, por lo que se le dejó en estado de indefensión al declarar desierta la prueba, violación que –a su consideración– debía ser subsanada mediante la reposición del procedimiento para el efecto de que se recabe la ratificación correspondiente.

2. Ejecutoria de amparo

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito dictó sentencia el catorce de junio de dos mil doce en la que resolvió, entre otros aspectos, que el argumento previamente referido resultaba infundado.

Al respecto señaló que si bien el dictamen fue presentado el once de diciembre de dos mil nueve, antes de la audiencia pericial que tuvo verificativo el dieciséis de abril de dos mil diez, no fue ratificado por la perito de la parte demandada, a pesar de estar debidamente notificada y requerida para ello, lo que se aprecia del acuerdo de diez de diciembre de dos mil nueve, emitido por la Junta responsable.

Para mayor claridad se plasma la transcripción del auto referido tal como aparece en la sentencia de amparo en estudio.

"La Junta acuerda. Téngase por recibido el escrito de cuenta el cual se agrega a los autos para los efectos legales a que haya lugar y como lo solicita el promovente se le tiene señalando como perito de la parte que representa a **********. En virtud de lo anterior, es por lo que se señalan las 9:10 del dieciséis de abril de dos mil diez, a efecto de que tenga verificativo la audiencia

pericial, es por lo que se apercibe a la parte demandada que en caso de que no comparezca el perito ofrecido por su parte a emitir el dictamen correspondiente se le tendrá por desierto de dicho medio de prueba, por no proporcionar los elementos necesarios para su desahogo de conformidad con los artículos 780 y 825 de la Ley Federal del Trabajo, ya que de autos se advierte que el mismo ya aceptó y protestó el cargo conferido, y por lo que respecta al perito ofrecido por la parte (sic) se le apercibe que en caso de que no comparezca, acepte, proteste el cargo conferido y emita su dictamen, este tribunal actuara de conformidad con los artículos 824 y 825 de la Ley Federal del Trabajo y por lo que hace a las partes se les tendrá por perdido su derecho de repreguntar a los peritos y manifestar lo que a su interés convenga.

"Notifíquese personalmente a las partes con copia del presente acuerdo y por lo que hace a los peritos los mismos, quedan notificados por conducto de su oferente.

"Notifíquese por lista de estrados. Así lo acordaron los representantes de Gobierno, Capital y Trabajo ante el secretario, quien actúa y da fe."

El Tribunal Colegiado de Circuito refirió que la Junta responsable ordenó notificar personalmente a las partes, a fin de que comparecieran a la audiencia pericial que tendría verificativo el dieciséis de abril de dos mil diez, sin embargo, la demandada y su perito no acudieron a la diligencia de referencia, a pesar de estar debidamente notificados.

Sostuvo que de una interpretación a los ordinales 780 y 825 de la Ley Federal del Trabajo[2] que regulan la prueba pericial, se autoriza a desahogar tal medio de convicción con la comparecencia de uno de los peritos.

Estableció que la Junta responsable al momento de referirse a la pericial de la parte demandada y destacar los aspectos que estimó le ayudarían a dilucidar la controversia planteada, determinó declarar desierto el dictamen por no contar con los elementos necesarios para su desahogo, ya que no fue ratificado por la perito, lo cual era indispensable para hacer indubitable su valor.

Asimismo, consideró que la Junta responsable fundó y motivó debidamente el porqué una prueba no ratificada es imperfecta, en tanto sostuvo que no

[2] Vigente antes de la reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

cumple con la condición formal que la ley le impone para otorgarle certeza y seguridad jurídica, máxime que el hecho de no estar ratificado por quien lo firmó implica la falta de uno de los requisitos legales para su debido desahogo.

Finalmente, manifestó que las tesis que invocó la quejosa de rubros "PRUEBA PERICIAL, APERCIBIMIENTO PARA DECLARAR DESIERTA LA.", "PERITOS QUE NO RATIFICAN SU DICTAMEN.", "PERITOS QUE NO RINDEN SU DICTAMEN. REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA QUE EL JUEZ LOS REQUIERA SOBRE SU PRESENTACIÓN.", "PRUEBA PERICIAL. CASOS EN QUE NO PUEDE ESTIMARSE QUE EL DICTAMEN EMITIDO POR EL PERITO DEL JUZGADO SEA UNA OPINIÓN IMPARCIAL.", "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO.", "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO, DESAHOGO DE LA.", "PRUEBA PERICIAL PERITO DEL JUZGADO, OMISIÓN DE NOMBRARLO POR EL JUEZ. REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.", "PRUEBA PERICIAL. RATIFICACIÓN EN QUE NO APARECEN LAS FIRMAS DEL JUEZ Y SECRETARIO. NO INVALIDA A LA PRUEBA, SI NO MOTIVA LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.", son inaplicables por contener hipótesis diversas a la del caso, toda vez que las mismas se refieren al trámite del amparo, el cual cuenta con reglas diferentes a la materia laboral, y la primera contiene una hipótesis distinta porque ahí no se rindió el dictamen y en el presente caso el peritaje ya fue emitido.

De las anteriores consideraciones se elaboró la tesis aislada XVII.1o.C.T.8 L (10a.) que a continuación se transcribe:

"PRUEBA PERICIAL EN MATERIA LABORAL. PARA SU DEBIDO DESAHOGO Y A FIN DE TENER VALOR PROBATORIO, EL DICTAMEN RENDIDO POR EL PERITO PROPUESTO POR EL PATRÓN DEBE RATIFICARSE.—Si bien es cierto que en los artículos 824 y 825 de la Ley Federal del Trabajo se establecen las reglas para el desahogo de la prueba pericial, también lo es que en éstos no se exige que el dictamen rendido por el perito nombrado por el patrón deba ratificarse; sin embargo, tal reconocimiento debe externarlo quien firma el peritaje respectivo, a fin de hacer indubitable su valor, toda vez que una prueba de esa naturaleza que no es ratificada es imperfecta, al no cumplirse con la condición formal para otorgarle certeza y seguridad jurídica; además, el hecho de no estar ratificado por quien lo firmó implica la falta de uno de los requisitos para su debido desahogo."

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito. Amparo directo 731/2015.

1. Juicio laboral

El dieciocho de agosto de dos mil nueve, la parte actora promovió demanda laboral en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de quien reclamó el otorgamiento y pago de una pensión de invalidez definitiva, así como una pensión por incapacidad permanente, entre otras prestaciones.

En la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas que se llevó a cabo el veinticuatro de febrero de dos mil diez, tanto el apoderado de la actora como el IMSS ofrecieron, entre otras pruebas, periciales médicas, consistentes en dictámenes a cargo de expertos en medicina del Trabajo, las cuales fueron admitidas por la Junta del conocimiento.

Seguido el juicio en sus etapas procesales, el siete de abril de dos mil quince la Junta emitió laudo en el que determinó que el actor no probó sus acciones y absolvió al IMSS del pago de todas las prestaciones reclamadas.

2. Ejecutoria de amparo

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito dictó sentencia de amparo el veintiocho de enero de dos mil dieciséis, en la que, en suplencia de la queja, advirtió como violación al procedimiento que "el perito de la parte actora no ratificó su dictamen".

Al respecto, señaló que se fijaron las trece horas del veinticuatro de junio de dos mil diez, para que tuviera verificativo el desahogo de la pericial médica de la parte actora a cargo del doctor **********, sin embargo, llegada esa data, el experto solicitó un término prudente para rendir su dictamen, lo que fue acordado de conformidad y se fijaron las trece horas del once de octubre de dos mil diez, para que se desahogara, pero nuevamente fue diferida a solicitud del propio perito, por lo que se señalaron las trece horas del trece de octubre del mismo año para su desahogo.

Estableció que, posteriormente, obra agregado a autos el dictamen del perito de la parte actora, signado con fecha once de octubre de dos mil diez, y en seguida, consta el proveído de quince de julio de dos mil trece, por medio del cual la Junta tuvo por rendido el dictamen del perito y ordenó dar vista a las partes a fin de que manifestaran lo que su derecho conviniera con fundamento en los artículos 735 y 738 de la Ley Federal del Trabajo.

Con base en lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que la responsable de manera previa al cierre de instrucción no verificó que el perito médico de la parte actora haya ratificado su dictamen.

En este sentido, manifestó que la autoridad responsable no cumplió con lo previsto en el artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo (vigente antes del treinta de noviembre de dos mil doce), consistente en que la Junta de arbitraje señale fecha para la audiencia en la que los peritos protesten el desempeño de su cargo con arreglo a la ley, y para que las partes y los miembros del tribunal puedan formular las preguntas que estimen convenientes.

Sostuvo que conforme al artículo 825, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo las partes y los miembros de la Junta podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen convenientes. Estableció que por disposición legal, las Juntas tienen la obligación de perfeccionar ese medio de convicción, para cumplir las normas procesales relativas al desahogo de la prueba pericial so pena de dejar en estado de indefensión al quejoso.

Al respecto, insistió en que, de no respetarse lo previsto en el artículo referido, se transgrede el derecho de defensa por tratarse de una formalidad del procedimiento de especial relevancia.

Estimó que, si conforme al artículo 782 de la Ley Federal del Trabajo, la Junta tiene la facultad de ordenar con citación de las partes, el examen de documentos, objetos y lugares, su reconocimiento por actuarios y peritos, y practicar las diligencias que juzgue necesarias para el esclarecimiento de la verdad, debe estimarse que la facultad que otorga el artículo 825, fracción IV, para que las Juntas pregunten a los peritos, permite que tengan la posibilidad de dilucidar alguna duda que pudiera coadyuvar a resolver debidamente la controversia planteada, pues de lo contrario implicaría atentar contra una verdadera impartición de justicia en el ámbito laboral.

Lo anterior, en atención a que en determinado momento, las partes –en especial la trabajadora– quedarían en estado de indefensión y sujetas irremediablemente al resultado del dictamen del perito, que se realizó en forma incompleta, sin la posibilidad de que la Junta formule pregunta alguna que a su juicio fuere necesaria para esclarecer los hechos materia del conflicto planteado.

Citó como apoyo la jurisprudencia 4a./J. 11/90 de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. LAS PARTES DEBEN TENER OPORTUNIDAD DE INTERROGAR AL PERITO TERCERO EN DISCORDIA."

Por tanto, concluyó que con la omisión de la Junta se transgredieron los derechos del quejoso, lo que trascendió al resultado del fallo, desde el momento en que se otorgó valor al dictamen del perito del actor, y con base en ello, la responsable estimó que no se acreditó el estado de invalidez que adujo padecer.

Finalmente estableció que "no es obstáculo que el perito de la parte actora, no haya ratificado su dictamen", pues ello no actualiza violación procesal, porque el artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo, no establece como requisito de validez de la prueba pericial, la ratificación del dictamen.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis**. A fin de verificar si en la especie existe la contradicción de tesis denunciada, se debe tomar en cuenta el criterio del Tribunal Pleno surgido por el sistema de reiteración, 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."[3]

Conforme al criterio anterior, 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.

De la lectura de las ejecutorias que participan en la presente denuncia, se advierte que en el caso sí se verifica la divergencia de criterios, en tanto que ambos órganos colegiados se pronunciaron sobre un mismo problema jurídico, consistente en determinar si dentro del juicio laboral los dictámenes periciales ofrecidos por las partes deben ser ratificados, y arribaron a posturas disímbolas.

En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Decimoséptimo Circuito sostuvo que resultó correcto que la Junta responsable hubiera declarado desierta la prueba pericial ofrecida por la demandada por no haber contado con los elementos necesarios para su desahogo al no haber sido "ratificado" por la perito, a pesar de que la parte demandada fue notificada personalmente para comparecer a la audiencia pericial.

Al respecto, coincidió con la Junta responsable en que una prueba no ratificada es imperfecta porque no cumple con la condición formal que la ley le impone para otorgarle certeza y seguridad jurídica.

---

[3] Jurisprudencia P/J 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto 2010, página 7, registro digital: 164120.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito consideró que la Junta responsable incurrió en una violación al procedimiento previsto en la Ley Federal del Trabajo en tanto omitió señalar fecha para la celebración de la audiencia en la que las partes y la Junta pudieran realizar preguntas a los peritos, de conformidad con el artículo 825, fracción IV, de la ley relativa.

Asimismo, sostuvo que no resultaba un obstáculo que el perito de la parte actora no hubiera ratificado su dictamen, porque el artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo no lo establece como requisito de validez de la prueba pericial.

No pasa desapercibido que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito en algunas partes de su resolución, sostuvo que en suplencia de la queja, advertía una violación procesal, consistente en que el perito de la parte actora no ratificó su dictamen, sin embargo, del estudio integral de la sentencia de amparo, puede sostenerse que el órgano finalmente concluyó que la falta de ratificación del dictamen no constituía una violación procesal.

Por tanto, el punto de divergencia consiste en determinar si de conformidad con el artículo 825 de la Ley Federal Trabajo,[4] para el debido desahogo de la prueba pericial debe o no ratificarse el dictamen relativo.

QUINTO.—**Estudio de fondo**. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que se exponen a continuación.

La materia de la presente contradicción de tesis, versa sobre el procedimiento de desahogo de la prueba pericial dentro del juicio laboral. Al respecto, en la sección quinta del capítulo XII de la Ley Federal del Trabajo se desarrollan las reglas relativas que al efecto disponen:

"(Adicionada, D.O.F. 4 de enero de 1980)
"Sección quinta
"De la pericial

"Artículo 821. La prueba pericial versará sobre cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica, o arte."

[4] Vigente antes de la reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, debido a que esa ley fue la que aplicaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

"Artículo 822. Los peritos deben tener conocimiento en la ciencia, técnica, o arte sobre el cual debe versar su dictamen; si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados, los peritos deberán acreditar estar autorizados conforme a la Ley."

"Artículo 823. La prueba pericial deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que deba versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes. ..."

"Artículo 824. La Junta nombrará los peritos que correspondan al trabajador, en cualquiera de los siguientes casos:

"I. Si no hiciera nombramiento de perito;

"II. Si designándolo no compareciera a la audiencia respectiva a rendir su dictamen; y

"III. Cuando el trabajador lo solicite, por no estar en posibilidad de cubrir los honorarios correspondientes."

"Artículo 825. En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

"I. Cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, salvo el caso previsto en el artículo anterior;

"II. Los peritos protestarán de desempeñar su cargo con arreglo a la Ley e inmediatamente rendirán su dictamen; a menos que por causa justificada soliciten se señale nueva fecha para rendir su dictamen;

"III. La prueba se desahogará con el perito que concurra, salvo el caso de la fracción II del artículo que antecede, la Junta señalará nueva fecha, y dictará las medidas necesarias para que comparezca el perito;

"IV. Las partes y los miembros de la Junta podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen conveniente; y

"V. En caso de existir discrepancia en los dictámenes, la Junta designará un perito tercero."

De los artículos transcritos puede sostenerse que:

1. La prueba pericial deberá exhibirse con el cuestionario respectivo, indicando la materia de su estudio.

2. La Junta nombrará los peritos que correspondan al trabajador, si no hiciera nombramiento de perito; si designándolo no compareciera a la audiencia a rendir su dictamen; y cuando el trabajador lo solicite y no esté en posibilidad de cubrir los honorarios correspondientes.

3. En el desahogo de la prueba pericial, cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, excepción hecha del perito designado por la Junta a favor del trabajador, en cuyo caso ésta deberá procurar su comparecencia.

4. En esa audiencia, los peritos protestarán desempeñar su cargo e inmediatamente rendirán su dictamen, a menos que soliciten nueva fecha, con causa justificada.

5. La prueba se desahogará con el perito que concurra, salvo cuando la Junta haya designado perito a la parte actora.

6. Las partes y los miembros de la Junta podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen convenientes.

7. La Junta designará un perito tercero en discordia en caso de existir discrepancia, entre los peritos de las partes.

Esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 87/2015,[5] se pronunció sobre cómo deben llevarse a cabo los procedimientos para el desahogo de la prueba pericial bajo la Ley Federal del Trabajo.

Al respecto, se estableció que para el desahogo de la prueba cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, salvo que se trate del perito designado por la Junta de Conciliación y Arbitraje, así como cuando se trate del tercero en discordia, en cuyo caso ésta deberá procurar su comparecencia. Así mismo, las partes tendrán la oportunidad de formular preguntas a los expertos que juzguen convenientes.

[5] El asunto se resolvió en sesión del trece de mayo de dos mil quince por unanimidad de votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

Se sostuvo que ya sea un perito propuesto directamente por las partes, o sea un perito designado por la Junta de Conciliación y Arbitraje, incluyendo al tercero en discordia, la idea que permea en el desahogo de la prueba pericial es que los expertos comparezcan personalmente a la audiencia de desahogo respectiva, a fin de rendir su dictamen, momento en el cual las partes podrán hacerles las preguntas que estimen convenientes.

En este sentido, se refirió que en cuanto al derecho de las partes en el juicio laboral para interrogar a los peritos, la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el criterio jurisprudencial 4a./J. 11/90[6] que establece:

"PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. LAS PARTES DEBEN TENER OPORTUNIDAD DE INTERROGAR AL PERITO TERCERO EN DISCORDIA.—La regla contenida en el artículo 825, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo que consagra el derecho de interrogar a los peritos cuando rindan su dictamen, en relación con el artículo 781 del propio ordenamiento, que garantiza a las partes su intervención para que aporten todos los elementos necesarios para el descubrimiento de la verdad y el pronunciamiento de un fallo fundado y motivado, así como el derecho de interrogar a quienes intervengan en el desahogo de las pruebas, permite considerar que las partes tienen el derecho de interrogar al perito tercero, pues a través de las preguntas que se le hagan, la Junta estará en aptitud de determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a su dictamen y de apreciar las pruebas en su valor real para resolver como tribunales de conciencia. El derecho de interrogar a los peritos, sean o no nombrados por las partes constituye así una formalidad del procedimiento de especial relevancia tratándose del tercero en discordia, por cuanto su opinión puede resultar determinante en la decisión del asunto."

Asimismo, se estableció que la actual Segunda Sala determinó la necesidad de repreguntar a los peritos cuando el dictamen rendido fuese incompleto o insuficiente de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 98/2005,[7] que a continuación se transcribe:

"PERICIAL MÉDICA. SI LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DETERMINA QUE EL DICTAMEN RENDIDO ES INCOMPLETO O INSUFICIENTE,

---

[6] *Semanario Judicial de la Federación*, Cuarta Sala, Octava Época, Tomo: VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, página 245, registro digital: 207949.
[7] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 355, registro digital: 177224.

DEBERÁ HACER A LOS PERITOS LAS PREGUNTAS QUE ESTIME CONVENIENTES (ARTÍCULO 825, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO).— Conforme al citado precepto, la facultad otorgada a los miembros de las Juntas para hacer las preguntas que juzguen convenientes, los obliga a formularlas a los peritos médicos designados por las partes o al tercero en discordia, cuando habiéndose ofrecido para comprobar la existencia de una enfermedad del orden general o profesional, estimen que el dictamen rendido es incompleto o insuficiente por no ajustarse al interrogatorio al que estaban sujetos los peritos; o bien por requerir información sobre el objeto para el que se propuso la prueba relativa que les permita resolver la litis natural planteada, pues toca a dicho órgano jurisdiccional velar por el correcto desahogo de las pruebas. Por tanto, el cumplimiento de esa formalidad del procedimiento implica que si la Junta determina que el dictamen rendido por los peritos es incompleto o insuficiente, debe hacerles las preguntas que estime conveniente en el momento mismo del desahogo de la prueba en términos del artículo 825, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, o bien ejercer esa facultad una vez recibido el proyecto de laudo, en cuyo caso ordenará la práctica de la diligencia para mejor proveer, con citación de las partes, de conformidad con los artículos 782 y 886 de la ley citada, pues de no proceder así carecerá de los elementos necesarios para tomar una decisión fundada y motivada al resolver la litis en el aspecto de que se trata. En consecuencia, el incorrecto desahogo de la prueba pericial de mérito da lugar a la reposición del procedimiento, porque el incumplimiento por parte de la Junta a esas reglas afectará las defensas del oferente de la prueba, trascendiendo al resultado del laudo."

Con base en lo anterior, se consideró que no existe duda en cuanto a que es derecho de las partes y obligación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, cuando advierta que el dictamen es incompleto o insuficiente, repreguntar a los peritos respectivos, pues a partir de este acto procesal la autoridad laboral podrá determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a los dictámenes, con lo cual podrá allegarse de elementos necesarios para tomar una decisión jurisdiccional sobre su valor probatorio.

Por otro lado, se señaló que lo dispuesto en el artículo 781 de la Ley Federal del Trabajo[8] es claro en garantizar a las partes su intervención en los distintos momentos del juicio, especialmente en la etapa probatoria, con lo cual se pone al alcance de la Junta de Conciliación y Arbitraje, que conoce e

[8] "Artículo 781. Las partes podrán interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas, sobre los hechos controvertidos, hacerse mutuamente las preguntas que juzguen convenientes, y examinar los documentos y objetos que se exhiban."

instruye el juicio, todos los elementos necesarios para el descubrimiento de la verdad y el pronunciamiento de un fallo fundado y motivado, ya sea mediante el reconocimiento y examen de las cosas allegadas al juicio, ya a través del interrogatorio de todas las personas que intervengan en él, dentro de las cuales quedan comprendidos los sujetos auxiliares del proceso, como son los peritos.

Bajo esas consideraciones se concluyó que los peritos de las partes y tercero en discordia, deben comparecer personalmente a la audiencia de desahogo respectiva para rendir su dictamen, en atención al derecho de las partes de repreguntarles a los peritos respectivos, lo que tiene como finalidad determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a los dictámenes, con lo cual se aportan elementos necesarios para tomar una decisión jurisdiccional sobre su valor probatorio.

Finalmente, se sostuvo que para el desahogo de la prueba pericial, la Junta de Conciliación y Arbitraje debe señalar fecha de audiencia para que los peritos comparezcan personalmente, a efecto de que las partes tengan oportunidad de interrogarlos, porque conforme a los principios de inmediatez y oralidad que rigen en el derecho procesal del trabajo, las partes tienen el derecho de intervenir directa y personalmente en todas las etapas del procedimiento, a fin de interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas, sobre los hechos controvertidos, hacerse mutuamente las preguntas que juzguen convenientes y examinar los documentos y objetos que se exhiban.

Dicho criterio quedó reflejado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 80/2015 (10a.),[9] de título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE SEÑALAR FECHA DE AUDIENCIA PARA QUE LOS PERITOS DE LAS PARTES Y TERCERO EN DISCORDIA COMPAREZCAN PERSONALMENTE A SU DESAHOGO, A FIN DE QUE LAS PARTES PUEDAN INTERROGARLOS."[10]

---

[9] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1069, registro digital: 2009666 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas».

[10] Con texto: "Del artículo 825, fracciones I, II, IV y V de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, deriva que los peritos de las partes y tercero en discordia deben comparecer personalmente a la audiencia de desahogo respectiva para rendir su dictamen; y que el derecho de las partes de repreguntarles tiene como finalidad determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a sus dictámenes, con lo cual se aportan elementos necesarios para tomar una decisión jurisdiccional sobre su valor probatorio. Conforme a lo anterior, en el desahogo de la prueba pericial, la Junta de Conciliación y Arbitraje que conoce e instruye el juicio debe señalar fecha de audiencia para que los peritos comparezcan personalmente,

Ahora bien, en el presente asunto debe determinarse si el dictamen rendido por los peritos, debe ratificarse para cumplir con las formalidades del procedimiento.

Al respecto, esta Segunda Sala estima que, de lo previsto en la Ley Federal del Trabajo no se advierte que para la validez de la prueba pericial sea necesaria la ratificación del dictamen elaborado por el perito.

En efecto, ninguno de los preceptos a que se ha hecho referencia, establece que el dictamen pericial que rinden los peritos en la audiencia, prevista en el artículo 825, deba ser ratificado. Lo cual es comprensible dado que el proceso del derecho del trabajo es inmediato y predominantemente oral; es decir, en los procedimientos laborales imperan los principios de inmediatez y de oralidad. Esto significa que la Junta de Conciliación y Arbitraje que conoce e instruye el juicio, está en constante contacto con los peritos y partes en el desahogo de las audiencias y diligencias, así como que estas últimas tienen el derecho de alegar oralmente en las diversas etapas del juicio, en defensa de sus derechos.

Por tanto, se estima que la ratificación del dictamen por parte del perito, no constituye un requisito para estimar colmado el debido desahogo de la prueba pericial, pues basta su comparecencia a la audiencia, prevista en el artículo 825 en la que al estar presentes tanto las partes en litigio como el resto de peritos se dan las condiciones necesarias para que, ante ellos, la Junta tenga acreditados los requisitos legales de validez, como lo son la protesta del perito en el desempeño de su encargo con arreglo a la ley, así como la rendición de su dictamen.

Así es, basta que en la audiencia prevista en el artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo la persona designada con el carácter de perito, proteste desempeñar su cargo con arreglo a la ley y rinda su dictamen, para estimar satisfechos los requisitos legales, previstos para el debido desahogo de la prueba pericial, sin que sea necesaria la ratificación del dictamen.

---

a fin de que las partes puedan interrogarlos, porque conforme a los principios de inmediatez y oralidad que rigen en el derecho procesal del trabajo y con fundamento en el artículo 781 de la ley citada, las partes tienen el derecho de intervenir directa y personalmente en todas las etapas del procedimiento, a fin de interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas sobre los hechos controvertidos, hacerse mutuamente las preguntas que juzguen convenientes y examinar los documentos y objetos que se exhiban. Por tanto, si la Junta omite señalar fecha para la celebración de la audiencia aludida, se actualiza la violación procesal prevista en el artículo 172, fracción III, de la Ley de Amparo, lo que amerita la reposición del procedimiento."

Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:

PRUEBA PERICIAL EN MATERIA LABORAL. PARA SU DEBIDO DESAHOGO NO SE REQUIERE QUE EL PERITO RATIFIQUE SU DICTAMEN. La Ley Federal del Trabajo no establece que para la validez de la prueba pericial sea necesaria la ratificación del dictamen elaborado por el perito, sino que basta con que la persona designada con ese carácter proteste desempeñar su cargo con arreglo a la ley y rinda su dictamen, lo cual debe llevarse a cabo al celebrarse la audiencia prevista en el artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo, vigente antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012. Por tanto, la falta de ratificación del dictamen pericial no es motivo para estimar la ausencia de uno de los requisitos legales para su debido desahogo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

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; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y en su oportunidad, archívese el toca 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 señores 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 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 Informa-

ción 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, de rubros: "PRUEBA PERICIAL, APERCIBIMIENTO PARA DECLARAR DESIERTA LA.", "PERITOS QUE NO RATIFICAN SU DICTAMEN.", "PERITOS QUE NO RINDEN SU DICTAMEN. REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA QUE EL JUEZ LOS REQUIERA SOBRE SU PRESENTACIÓN.", "PRUEBA PERICIAL. CASOS EN QUE NO PUEDE ESTIMARSE QUE EL DICTAMEN EMITIDO POR EL PERITO DEL JUZGADO SEA UNA OPINIÓN IMPARCIAL.", "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO, DESAHOGO DE LA.", "PRUEBA PERICIAL PERITO DEL JUZGADO, OMISIÓN DE NOMBRARLO POR EL JUEZ. REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.", "PRUEBA PERICIAL. RATIFICACIÓN EN QUE NO APARECEN LAS FIRMAS DEL JUEZ Y SECRETARIO. NO INVALIDA A LA PRUEBA, SI NO MOTIVA LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO." y "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO.", citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 80, agosto de 1975, Cuarta Parte, página 24, Volúmenes 193-198, enero-junio de 1985 y Apéndices, Tercera Parte, página 121, Volúmenes 127-132, julio-diciembre de 1979 y Apéndices, Tercera Parte, página 147, Volúmenes 205-216, enero-diciembre de 1986 y Apéndices, Tercera Parte, página 129, Volúmenes 217-228, enero-diciembre de 1987 y Apéndices, Tercera Parte, página 98, Volúmenes 199-204, julio-diciembre de 1985 y Apéndices, Tercera Parte, página 64, Volúmenes 181-186, enero-julio de 1986 y Apéndices, Tercera Parte, página 64 y Octava Época, Tomo XIV, julio de 1994, Segunda Parte, página 737.

La tesis aislada XVII.1o.C.T.8 L (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, página 1945.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBA PERICIAL EN MATERIA LABORAL. PARA SU DEBIDO DESAHOGO NO SE REQUIERE QUE EL PERITO RATIFIQUE SU DICTAMEN. La Ley Federal del Trabajo no establece que para la validez de la prueba pericial sea necesaria la ratificación del dictamen elaborado por el perito, sino que basta con que la persona designada con ese carácter proteste desempeñar su cargo con arreglo a la ley y rinda su dictamen, lo cual debe llevarse a cabo al celebrarse la audiencia prevista en el artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo, vigente antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012. Por tanto, la falta de ratificación del dictamen pericial no es motivo para estimar la ausencia de uno de los requisitos legales para su debido desahogo.

2a./J. 108/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 50/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito y Primero en Materias Civil y de

Trabajo del Décimo Séptimo Circuito. 6 de julio 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: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Francisco Manuel Rubín de Celis Garza.

Tesis y/o criterio contendientes:

Tesis XVII.1o.C.T.8 L (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN MATERIA LABORAL. PARA SU DEBIDO DESAHOGO Y A FIN DE TENER VALOR PROBATORIO, EL DICTAMEN RENDIDO POR EL PERITO PROPUESTO POR EL PATRÓN DEBE RATIFICARSE.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, página 1945, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 731/2015.

Tesis de jurisprudencia 108/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de agosto de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA

EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.
TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EFECTO DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE EL AMPARO CONTRA EL ANEXO 24 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 2015. El efecto que debe imprimirse a la sentencia que concede el amparo contra el Anexo referido es el de desincorporar de la esfera jurídica del quejoso la obligación de atender los lineamientos técnicos de forma y sintaxis para la generación de archivos XML especificados por el consorcio w3, establecidos en la página de internet http://www.w3.org, hasta en tanto el Servicio de Administración Tributaria formule y publique en alguno de los medios a su alcance los lineamientos a seguir para la generación de archivos XML en idioma español.

2a. XCVII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1287/2015. Boehringer Ingelheim Promeco, S.A. de C.V. y otras. 6 de julio 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 con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Oscar Vázquez Moreno y Fanuel Martínez López.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN INICIA A PARTIR DE LA FECHA EN QUE EL SUJETO OBLIGADO ENVÍA LA INFORMACIÓN RELEVANTE A LAS AUTORIDADES HACENDARIAS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS PREVISTOS PARA ESE EFECTO. Del artículo 28, fracciones III y IV, del Código Fiscal de la Federación, se advierte la obligación del contribuyente de llevar

su contabilidad en medios electrónicos y de ingresar mensualmente esa información a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Ahora, del artículo 67, fracción II, del aludido código tributario, deriva que uno de los supuestos para que inicie el plazo para que opere la caducidad de las facultades de la autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales es el relativo a la fecha en que se presentó o debió presentarse ante aquéllas la información relativa al cumplimiento de las obligaciones tributarias. Por ende, de la interpretación armónica de las referidas porciones normativas, se concluye que el cómputo del plazo para que opere la caducidad de las facultades de comprobación, tratándose de la contabilidad electrónica inicia, respecto de cada envío, en la fecha en que el sujeto obligado haya presentado, vía electrónica, ante las autoridades correspondientes, la información considerada como relevante en relación con su situación fiscal, en virtud de que es a partir de ese momento cuando la autoridad puede llevar a cabo el análisis de la información y, de presentarse el caso, establecer la posible irregularidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias del gobernado.

2a. XCIX/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1287/2015. Boehringer Ingelheim Promeco, S.A. de C.V. 6 de julio 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 con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. ELEMENTOS Y FORMA DE GARANTIZAR SU NÚCLEO ESENCIAL. El núcleo esencial del derecho a la alimentación comprende los siguientes elementos: a) la disponibilidad de alimentos; y b) la accesibilidad a éstos. En ese sentido, la disponibilidad se refiere a la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse directamente, o bien, a través de los sistemas públicos o privados de distribución, elaboración y comercialización, además de exigir que los alimentos tengan los nutrimentos adecuados para su correcto desarrollo físico y mental. Por otro lado, la accesibilidad implica el cumplimiento de los siguientes elementos: i) la accesibilidad económica, es decir, que los alimentos estén al alcance de las personas desde el punto de vista monetario, en condiciones que les permitan tener una alimen-

tación suficiente y de calidad; y ii) la accesibilidad social, la cual conlleva que los alimentos deben estar al alcance de todos los individuos, incluidos quienes se encuentren en alguna situación de vulnerabilidad. Así, el núcleo esencial del derecho a la alimentación se garantiza cuando todo hombre, mujer, adolescente o niño tienen acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada, o bien, a los medios para obtenerla.

2a. XCIV/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1219/2015. 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; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y reservó criterio en relación con este tema Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. Las niñas, niños y adolescentes constituyen un grupo especialmente vulnerable ante la falta de una alimentación adecuada, al requerir de los elementos nutricionales esenciales para lograr un correcto desarrollo físico y mental. No obstante, ello no implica que el Estado esté obligado a proveer alimentación gratuita a todos los menores de edad, sino que debe promover y, si es posible, establecer las condiciones necesarias para que puedan tener acceso a una alimentación adecuada. En ese sentido, son los padres de los menores, o bien, sus tutores, los responsables principales de proporcionarles –dentro de sus posibilidades y medios económicos–, las condiciones de vida necesarias para su desarrollo, entre los que debe considerarse el derecho a una alimentación adecuada. De esa forma, corresponde únicamente al Estado fijar las condiciones necesarias, a fin de que las personas responsables cumplan con sus obligaciones alimentarias, esenciales para asegurar que los menores tengan un completo y correcto desarrollo físico y mental.

2a. XCVI/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1219/2015. 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; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y reservó criterio en relación con este tema Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN. El derecho a la alimentación exige el establecimiento de tres niveles de protección, de los cuales cabe distinguir entre aquellas medidas de aplicación inmediata y las de cumplimiento progresivo. Las primeras exigen la observancia de las siguientes obligaciones a cargo del Estado: i) la de respetar, la cual requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que impidan o puedan impedir o limitar el acceso a una alimentación adecuada, incluyendo el establecimiento de normas que puedan considerarse discriminatorias; y ii) la de proteger, que implica la adopción de medidas que impidan que los particulares priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Por otro lado, respecto a las medidas de cumplimiento progresivo, éstas conllevan el cumplimiento de: iii) la obligación de facilitar, la cual exige al Estado promover la creación de programas necesarios a fin de fortalecer el acceso a una alimentación adecuada, siempre que su capacidad económica lo permita.

2a. XCV/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1219/2015. 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; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y reservó criterio en relación con este tema Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA. El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de

los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas.

2a. LXXXIV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2931/2015. Napoleón Gómez Urrutia. 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; se aparta de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos; se aparta de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Mayoría de tres votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL. De conformidad con el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende las siguientes garantías: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir). Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas). Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas). Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).

2a. LXXXV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2931/2015. Napoleón Gómez Urrutia. 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; se aparta de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos; se aparta de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Mayoría de tres votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A SER INFORMADO. SUS ALCANCES Y LÍMITES. El derecho a ser informado implica una obligación positiva a cargo del Estado, consistente en informar a la sociedad respecto de aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por los particulares. No obstante, lo anterior no significa que el Estado y sus instituciones deban difundir toda la información que posean, ya que la actualización de esta obligación requiere la necesaria existencia de un interés público que justifique publicar de oficio cierta información. Por tanto, el Estado y sus instituciones están obligados a publicar de oficio sólo aquella información relacionada con asuntos de relevancia o interés público que pueda trascender a la vida o al ejercicio de los derechos de las personas, y que sea necesaria para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la información en su dimensión colectiva. No obstante lo anterior, el Estado puede restringir la publicación de información cuya difusión pueda constituir un peligro para la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, así como cuando pueda alterar, afectar o trascender a la vida o al ejercicio de los derechos de las personas.

2a. LXXXVI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2931/2015. Napoleón Gómez Urrutia. 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; se aparta de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos; se aparta de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Mayoría de tres votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A SER INFORMADO Y DERECHO AL HONOR. ESTÁNDAR PARA DETERMINAR SU PREVALENCIA. El derecho a ser informado no

es absoluto, pues a pesar de que el Estado tiene la obligación de informar a la población sobre temas de interés y relevancia pública, también debe proteger y garantizar el derecho al honor y la reputación de las personas. No obstante, debe considerarse la posición prevalente del derecho a ser informado, por resultar esencial para la formación de una opinión pública libre, indispensable para el fomento y desarrollo de una verdadera democracia. Por tanto, aquellos casos en que el derecho a ser informado pueda entrar en conflicto con el derecho al honor o reputación, la decisión de la autoridad sobre la difusión de cierta información debe basarse en el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) La información debe ser de relevancia pública o de interés general. En ese sentido, cumple dicho requisito si contiene temas de trascendencia social, o bien, versa sobre personas con un impacto público o social. 2) La información debe ser veraz, lo cual no exige la demostración de una verdad contundente, sino una certera aproximación a la realidad en el momento en que se difunde, es decir, la información que emita el Estado, sus instituciones o funcionarios debe reflejar una diligente difusión de la verdad, ya sea porque la autoridad emisora de la información utilice investigaciones, datos, informes o estadísticas oficiales que sean propios de la autoridad que difunde la información, o bien, de otras autoridades, así como por aquellos hechos notorios para la sociedad. 3) La información debe ser objetiva e imparcial. En ese sentido, se requiere que la información difundida carezca de toda intervención de juicios o valoraciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión y que, por tanto, no tengan por fin informar a la sociedad, sino establecer una postura, opinión o crítica respecto a una persona, grupo o situación determinada.

2a. LXXXVII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2931/2015. Napoleón Gómez Urrutia. 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; se aparta de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos; se aparta de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Mayoría de tres votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ALCANCES DE SU PROTECCIÓN. Si bien es común considerar erróneamente que los derechos económicos, sociales y culturales exigen que los Estados proporcionen gratuitamente los servicios necesarios para su ejercicio; sin em-

bargo, el reconocimiento de estos derechos, no implica necesariamente que su cumplimiento se dé en términos absolutos, sino que admite matices necesarios en atención a la capacidad de cumplimiento por parte del Estado. De esa forma, los Estados cumplen la obligación de garantizar el núcleo esencial de los derechos económicos, sociales y culturales al establecer y fomentar las condiciones necesarias que permitan su ejercicio, sin que estén obligados a proporcionarlos de forma directa o gratuita. Lo anterior es así, pues se espera que las personas puedan satisfacer sus propias necesidades a través de su esfuerzo y trabajo.

2a. XCIII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1219/2015. Daniel Augusto Durán Cabrera. 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; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y reservó criterio en cuanto al tema del derecho a la alimentación Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. SU NÚCLEO O CONTENIDO ESENCIAL. En algunas circunstancias, la protección a los derechos fundamentales constituye un gran reto para el Estado y sus autoridades, máxime respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo contenido suele ser indeterminado y circunstancial que no permite determinar los alcances de su protección. Es por ello que, en muchas ocasiones, la actividad jurisdiccional tiene la función de determinar el contenido, alcances, así como los límites de estos derechos fundamentales, constituyendo una función esencial para el desarrollo y el progreso de un verdadero Estado democrático. En ese sentido, para determinar los elementos mínimos necesarios para exigir un derecho fundamental, es necesario identificar el denominado "núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales"; esto es, aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos que le dan vida resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De lo que se concluye que las autoridades desconocen la protección a un derecho fundamental cuando por alguna circunstancia su contenido esencial queda sometido a limitaciones que impiden su ejercicio, lo dificultan más allá de lo razonable, o bien, lo despojan de una necesaria protección.

2a. XCII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1219/2015. 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; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y reservó criterio en relación con el tema del derecho a la alimentación Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETERMINACIÓN PRESUNTIVA DE CUOTAS OBRERO PATRONALES. EL ARTÍCULO 39 C DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL QUE LA PREVÉ NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA. El artículo citado, al facultar al Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar presuntivamente y fijar en cantidad líquida las cuotas obrero patronales conforme a los datos con que cuente, en caso de que el patrón no cubra oportunamente su importe o lo haga en forma incorrecta, no viola el derecho fundamental de audiencia, reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser las cuotas obrero patronales un tipo de contribución y formar parte de la materia impositiva, la audiencia para controvertir su monto, no necesariamente debe ser previa al momento de que se liquiden, sino que basta con que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir sus montos posteriormente, cuando ya se hayan fijado.

2a. LXXXIX/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 6508/2015. Servicios Integrales de la Confección, S. de R.L. de C.V. 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Amparo directo en revisión 321/2016. Servicios Integrales de la Confección, S. de R.L. de C.V. 22 de junio 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: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Manuel Poblete Ríos.

Amparo directo en revisión 1173/2016. Servicios Integrales de la Confección, S. de R.L. de C.V. 10 de agosto 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. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Javier Laynez Potisek. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ESTÁNDAR DE REAL MALICIA O MALICIA EFECTIVA. NO ES APLICABLE EN AQUELLOS CASOS QUE INVOLUCREN UN CONFLICTO ENTRE EL ESTADO Y UN PARTICULAR. El estándar de real malicia consti-

tuye un límite objetivo a la libertad de expresión, al exigir que toda intromisión respecto a personas con proyección pública deba estar relacionada con asuntos de relevancia pública, siempre que las opiniones que se difundan no sean falsas o no hayan sido emitidas con real malicia. No obstante, la Segunda Sala advierte que dichos criterios fueron emitidos en virtud del reconocimiento de la vigencia de los derechos fundamentales entre particulares, por lo que, en los casos que involucren un conflicto entre el Estado y un particular, no deben aplicarse los criterios relacionados con el estándar de real malicia o malicia efectiva. Sostener lo contrario, es decir, que los actos impugnados deban analizarse a la luz del estándar de real malicia, implicaría que el Estado y sus instituciones son titulares de los derechos a la libertad de expresión e información, lo que significaría desconocer la naturaleza de los derechos fundamentales como verdaderos límites a la actuación de los poderes públicos.

2a. LXXXIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2931/2015. Napoleón Gómez Urrutia. 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; se aparta de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos; se aparta de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Mayoría de tres votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY GENERAL RELATIVA VIGENTE EN 2013, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. El precepto referido, al no establecer un límite temporal para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emita la resolución en el procedimiento sancionador por la que determine la imposición de una multa por el incumplimiento o la violación a las normas de la propia ley y a las disposiciones que emanen de ella, viola los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir que la autoridad actúe con arbitrariedad y propiciar que el procedimiento se prolongue indefinidamente, lo que causa incertidumbre jurídica al gobernado, aunado a que incluso la propia ley no prevé la figura de la caducidad ni alguna similar que pudiera subsanar el vicio de inconstitucionalidad de que adolece.

2a. LXXXVIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1393/2016. Integradora de Negocios Luna del Collado, S.A. de C.V., SOFOM, E.N.R. 10 de agosto 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. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL O DE INSPECCIÓN JUDICIAL. EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO, AL DISPONER, COMO REGLA GENERAL, QUE EL PLAZO PARA SU OFRECIMIENTO NO PODRÁ AMPLIARSE CON MOTIVO DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. Acorde con el precepto citado, el plazo para ofrecer las pruebas pericial, testimonial o de inspección judicial no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas, por lo que si la oferente conocía el hecho cuya certeza trata de probar o impugnar con anterioridad a la audiencia constitucional, entonces tuvo la oportunidad de ejercer su derecho y, al no haberlo hecho, opera la preclusión en su perjuicio. Por tanto, el artículo 119 de la Ley de Amparo no viola el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que esa limitante busca la expeditez del procedimiento de amparo derivado de su naturaleza sumaria y se basa en el respeto al derecho de defensa de la parte oferente; es decir, el aludido precepto legal no inhibe de manera absoluta el derecho del inconforme a ofrecer pruebas en el juicio de amparo, sino que únicamente limita su ofrecimiento al plazo que prevé sin posibilidad de ampliarlo, excepto en los casos señalados, lo cual, en sí mismo, no vulnera derechos humanos; por el contrario, la limitante referida obliga a la autoridad jurisdiccional a resolver la controversia dentro de los términos y plazos legales.

2a. XC/2016 (10a.)

Queja 35/2016. AR Patrimonio de Alto Nivel, S.A. de C.V. 1 de junio 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. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Queja 49/2016. Marco Antonio Adalberto Ramírez Díaz. 1 de junio 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO JUDICIAL EFECTIVO Y ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ARTÍCULOS 76 Y 78 DE LA LEY DE AMPARO RESPETAN AQUELLOS DERECHOS. Los citados preceptos legales son acordes al texto constitucional y al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que respetan los derechos de acceso a la justicia y al recurso judicial efectivo, pues se refieren al análisis de fondo conjunto y congruente, una vez superados los requisitos que condicionan la procedencia, ya sea de la acción de amparo intentada o la de los recursos respectivos, de los razonamientos efectivamente planteados por las partes, en los que además se deberán corregir los errores en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estiman vulnerados; hecho lo cual, si se trata de una disposición de observancia general, se declarará su inconstitucionalidad, cuyos efectos podrán extenderse a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, los cuales, además, únicamente beneficiarán al quejoso que promovió la acción de amparo; es decir, dichos preceptos únicamente refieren previsiones que deberá tomar el juzgador constitucional al analizar el fondo de la cuestión efectivamente planteada, una vez superados los presupuestos formales o los requisitos que condicionan la procedencia de la acción de amparo o del recurso intentado.

2a. C/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 7/2015. Alianza Regiomontana de Vivienda, S.C. de R.L. de C.V. 12 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza; reservó criterio Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENTA. EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN XVI, INCISO C), DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO VIGENTE EN 2006 EN RELACIÓN CON LOS PRECEPTOS 43 Y 112 DE LA LEY DE CONCURSOS MERCANTILES NO RESTRINGE EL DERECHO DE LOS CONTRIBUYENTES A DEDUCIR PÉRDIDAS POR CRÉDITOS INCOBRABLES. De la interpretación sistemática de los dispositivos citados se desprende que para que exista notoria imposibilidad práctica de cobro a efecto de deducir las pérdidas generadas por

créditos incobrables, debe constar sentencia que declare al deudor en concurso mercantil y que tal deducción podrá realizarse a partir de la fecha de la emisión de dicha sentencia, ya que ésta por sí misma es la que acredita la figura en cuestión, al ser la prueba idónea. Lo anterior no resulta restrictivo ni extingue el derecho de los causantes a deducir pérdidas derivadas de créditos incobrables, puesto que debe considerarse que existe notoria imposibilidad práctica de cobro a partir de ese momento, y no desde la solicitud de declaración de concurso mercantil. El permitirse la deducción desde la mencionada solicitud, dejaría de lado la posibilidad de declarar improcedente el concurso mercantil o propiciar simulaciones que dieran origen a prácticas de elusión o evasión fiscal. Por tanto, tratándose de créditos incobrables derivados de concurso mercantil o quiebra, los preceptos aludidos son claros en indicar cuál es el supuesto –declaración de concurso– que activa el derecho a la deducibilidad.

2a. XCI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 575/2016. Protama, S.A. de C.V. 6 de julio 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 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENTA. EL ARTÍCULO 69-E DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO VIGENTE EN 2008, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, RESERVA DE LEY Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA. El precepto aludido no viola estos principios constitucionales, toda vez que no contraría ni excede el supuesto legal previsto en el artículo 31, fracción IX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en la medida en que complementa los requisitos para deducir el costo de lo vendido contenidos en este último precepto legal, porque a la par del requisito relativo a que hayan sido efectivamente pagadas las adquisiciones o servicios del costo de lo vendido mediante distintos medios de prueba (efectivo, traspasos, bienes, cheque o cualquier forma de extinción de las obligaciones), la deducción de dicho costo también es válida cuando no se hayan erogado efectivamente las adquisiciones o servicios con la condición de que se lleve un registro especial, con lo que se amplía el supuesto de deducción en beneficio de los contribuyentes. Es decir, el precepto reglamentario detalla cómo podrá realizarse la deducción del costo de lo vendido en complemento a lo dispuesto en la ley, ampliando en beneficio de los contribuyentes el supuesto legal para deducir, por lo que en caso de no cumplir con los requisitos de ésta, la deducción puede efectuarse cumpliendo los establecidos en el referido precepto reglamenta-

rio, ya que el cumplimiento de ambos requisitos se actualiza a manera de disyuntiva; sin que con ello se aborde una materia cuya regulación deba estar prevista en ley, pues no se refiere a los elementos cualitativos del impuesto sobre la renta (sujeto u objeto), sino a la deducción de un concepto que se debe disminuir de la base de dicho impuesto (elemento cuantitativo), como lo es el costo de lo vendido.

2a. LV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1222/2016. Proveedora Médica Hospitalaria, S.A. de C.V. 15 de junio 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; se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Nota: Por instrucciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tesis publicada el viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, así como en su *Gaceta*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, página 1306, se publica nuevamente con la corrección en el texto que la propia Sala ordena.

Esta tesis se republicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN ELECTRÓNICA. EFECTO DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE EL AMPARO CONTRA EL ARTÍCULO 53-B, FRACCIÓN IV, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015. La concesión del amparo contra la referida norma debe ser para el efecto de que, en caso de haberse instaurado un procedimiento de revisión electrónica al quejoso durante su vigencia y éste no hubiera ejercido su derecho de prueba dentro de los plazos previstos, se tome en consideración que esa sola circunstancia no puede dar lugar a exigir el pago del monto de la preliquidación a través del procedimiento administrativo de ejecución y, por ende, cualquier acto emitido con ese propósito debe declararse insubsistente. Lo anterior sin perjuicio de que la autoridad hacendaria, en ejercicio de sus facultades de comprobación, emita la resolución definitiva correspondiente en la que, previa calificación de los hechos u omisiones advertidos, determine en cantidad líquida el monto de las contribuciones omitidas, dejando a salvo el derecho del quejoso para ofrecer las pruebas que estime conducentes en el recurso de revocación a efecto de desvirtuar esos hechos u omisiones o, en su caso, el monto de las contribuciones omitidas.

2a. XCVIII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 1287/2015. Boehringer Ingelheim Promeco, S.A. de C.V. y otras. 6 de julio 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 con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Oscar Vázquez Moreno y Fanuel Martínez López.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL. El análisis sobre la aplicación de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye una cuestión de legalidad que, en principio, no debe analizarse; sin embargo, si ésta se refiere a un tema propiamente constitucional y en agravios se impugna su aplicación indebida por considerarse que el Tribunal Colegiado de Circuito le dio una interpretación distinta a la que le dio el Tribunal Supremo, procederá de manera excepcional el recurso de revisión en amparo directo. Lo anterior se justifica en la medida en que se plantea la posibilidad de que el Tribunal Colegiado no haya realizado una mera aplicación de los criterios jurisprudenciales emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino más bien que haya llevado a cabo una nueva interpretación constitucional en el caso concreto, por lo que el recurso de revisión en amparo directo es procedente.

2a. LXXXII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2931/2015. Napoleón Gómez Urrutia. 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; se aparta de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos; se aparta de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.
EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE POR CESACIÓN DE EFECTOS RESPECTO DE UNA RETENCIÓN IMPUGNADA POR UN MUNICIPIO MEDIANTE ESCRITO DE AMPLIACIÓN CUANDO EL GOBIERNO DE UN ESTADO LE DEPOSITA LA CANTIDAD CORRESPONDIENTE (RETENCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, ESTADO DE MORELOS).

II. PARTICIPACIONES FEDERALES. RESULTA INVÁLIDA SU RETENCIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO DE UN ESTADO CUANDO NO EXISTE AVISO PREVIO NI RECONOCIMIENTO DE ADEUDO POR PARTE DEL MUNICIPIO RELATIVO (RETENCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2014. 20 DE ABRIL DE 2016. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

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

VISTOS, para resolver la controversia constitucional identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el treinta de mayo de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *********, en su carácter de síndico del *********, promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por la retención a las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor relativos a los meses de abril y mayo del ejercicio fiscal de dos mil catorce.

La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 115, fracción IV, 116 y 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en sus conceptos de invalidez manifestó esencialmente, lo siguiente:

• El descuento por la cantidad de ********* relativa a las participaciones federales de los meses de abril y mayo del ejercicio fiscal 2014, que corresponden al Municipio, transgreden los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que la autoridad demandada no fundó ni motivó dicho descuento, pues ello obedece a que por un error administrativo en el ejercicio fiscal 2013, se realizó un doble depósito.

• La demandada debió cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, como lo es hacer del conocimiento y solicitar ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos la autorización del convenio de pago en el mismo ejercicio presupuestal en el que se verificó el supuesto doble depósito.

• El Ejecutivo del Estado no tiene facultades para realizar el descuento de las participaciones federales que le corresponden al Municipio, en virtud de que no cumplieron con los supuestos previstos en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, 115, fracciones II y IV y 120 de la Constitución Federal. Lo anterior, porque las participaciones federales como estatales que corresponden a los Municipios del Estado de Morelos son inembargables y no están sujetas a retención alguna, ni pueden afectarse a fines específicos.

SEGUNDO.—**Admisión.** Por acuerdo de dos de junio de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional ********* y, por razón de turno, se designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor del procedimiento.

Mediante proveído de tres de junio de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional y ordenó emplazar a los órganos de gobierno del Poder Ejecutivo señalados como demandados en el escrito inicial de demanda, para que formularan la contestación respec-

tiva, de igual forma, se ordenó integrar el cuaderno relativo al incidente de suspensión solicitado por la parte actora.[1]

TERCERO.—**Contestación a la demanda y ampliación de la misma.** Mediante escrito recibido el trece de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica dio contestación a la demanda (fojas 344 a 365), manifestando en términos generales que los descuentos realizados al Municipio se debieron a que en el mes de noviembre de dos mil trece transfirieron por error un doble pago al Municipio actor. Asimismo, adujo que debía sobreseerse en el juicio conforme al artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no se realizó una retención indebida al actor, sino que se trataba de un reembolso originado por el pago indebido que se le realizó.

Por escrito presentado el veintiocho de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio presentó ampliación de demanda, en virtud de la cual realizó diversas manifestaciones y señaló que nuevamente se le hizo una retención de sus ingresos federales, el veintiocho de julio de dos mil catorce; sin embargo, después de percatarse de la suspensión provisional decretada en este expediente, el gobierno estatal realizó una "dispersión electrónica" el uno de agosto de dos mil catorce y por la cual reintegra el descuento realizado indebidamente en el mes de julio, con lo que se demuestra, según consideración del Municipio, la mala fe con la que se conduce el Gobierno Estatal. Asimismo que el Gobierno Estatal violó en su perjuicio los artículos 14 y 16 constitucionales, debido a que sin fundamentación, motivación y sin previa audiencia, lo privó de una porción de su patrimonio y señala que tampoco quedó acreditado que el Poder Ejecutivo Estatal haya realizado los trámites ante el Congreso del Estado, para la realización en su caso de los dictámenes relativos a los empréstitos, contratos, convenios, acuerdos y lineamientos que contengan plazos, términos y condiciones sobre un préstamo.

---

[1] En diverso acuerdo dictado el **tres de junio de dos mil catorce**, el Ministro instructor negó la suspensión solicitada, por tratarse de actos consumados respecto a los descuentos que se habían ejecutado los días dieciséis de abril y quince de mayo de dos mil catorce y se otorgó la suspensión por lo que hace a la retención y/o descuentos de las participaciones federales subsecuentes que correspondieran al Municipio actor con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se la causara un daño irreparable.

En el escrito de ampliación de la demanda, el Municipio actor hizo valer el incidente de falta de personalidad y legitimación, por el que aduce entre otras cuestiones, que la copia certificada del nombramiento de *********, director de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, no reúne los requisitos legales y de forma, para acreditar su personalidad en la contestación de la demanda. Al respecto, por acuerdo de diez de septiembre de dos mil catorce dictado por el Ministro instructor, se determinó que toda vez que la legitimación de las partes es un presupuesto procesal que se analiza al momento de dictarse sentencia, no había lugar a formar incidente de falta de personalidad y legitimación, dado lo previsto en el artículo 12 de la ley de la materia.

Posteriormente, el cuatro de noviembre de dos mil catorce, la autoridad demandada presentó su contestación a la ampliación de la demanda; sin embargo, ésta no fue admitida, en virtud de que se presentó fuera del plazo legal de treinta días hábiles, conforme al acuerdo del Ministro instructor de diez de noviembre de dos mil catorce, con independencia de ello, se le precisó que conservaba en todo momento el derecho de designar domicilio para oír y recibir notificaciones, así como autorizados y/o delegados; se tuvo por designados los estrados de este Alto Tribunal para oír recibir notificaciones en esta ciudad; por último se tuvo por autorizados y delegados a las personas mencionadas en su escrito de contestación y por ofrecidas las pruebas instrumental de actuaciones y la presuncional, en su doble aspecto, legal y humana.

Debe destacarse, que el referido acuerdo no fue motivo de impugnación por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

CUARTO.—**Pruebas pericial y testimonial en materia de contabilidad.** A través del escrito presentado el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, el representante del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos anunció prueba pericial en materia de contabilidad y ofreció prueba testimonial.

Por acuerdo de ocho de diciembre de dos mil catorce, el Ministro instructor determinó, por una parte, que la prueba testimonial no era idónea para la resolución del asunto ordenando, en consecuencia su, desechamiento y, por otra, tuvo por anunciada en tiempo y forma la pericial en materia de contabilidad.

No obstante, mediante acuerdo de catorce de abril de dos mil quince, se declaró desierta la prueba pericial en materia de contabilidad, en virtud de haber transcurrido el plazo legal de diez días hábiles concedido por acuerdo de trece de marzo de dos mil quince, para que el Poder Ejecutivo exhibiera los billetes de depósito correspondientes al pago de honorarios del perito designado por esta Suprema Corte, sin que los hubiera presentado, razón por la cual se hizo efectivo el apercibimiento respectivo.

Inconforme con tal determinación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, interpuso recurso de reclamación en su contra, el cual fue resuelto por esta Segunda Sala mediante sesión de cinco de agosto de dos mil quince, en el sentido de confirmar el auto impugnado.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el trece 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 que en términos del artículo 34 de dicho ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las diversas pruebas documentales que en copia simple y certificada, exhibieron las partes, habiéndose abierto el periodo de alegatos sin que ninguna de las partes hiciera ejercicio de tal derecho; y se puso el expediente en estado de resolución.

SEXTO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

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 en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, a contrario sensu 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 el Municipio de Puente de Ixtla y el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en la cual se impugna la invalidez de diversos actos.

SEGUNDO.—**Precisión y certeza de los actos impugnados.** Previo a analizar los aspectos procesales de oportunidad y legitimación, es necesario fijar de manera precisa los actos cuya invalidez demanda el Municipio actor, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 98/2009, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."

Del análisis integral tanto de la demanda como del resto de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que el acto impugnado se hace consistir en el descuento de las participaciones federales correspon-

dientes a los meses de abril y mayo de dos mil catorce, efectuado por la Secretaría de Hacienda del Ejecutivo del Estado de Morelos, por la cantidad de *********.

Ahora bien, en cumplimiento al artículo 41, fracción I,[2] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede examinar la certeza de los actos cuya invalidez se demanda, para lo cual debe tomarse en cuenta que la autoridad demandada al dar contestación a la demanda afirmó que era cierto el descuento (foja 346 del expediente).

Acotado lo anterior, esta Segunda Sala considera que la confesión por parte de la autoridad demandada es suficiente para tener por acreditada la existencia de los descuentos que impugna el Municipio actor, relativos a los meses de abril y mayo de dos mil catorce.

TERCERO.—**Oportunidad.** El Municipio actor manifestó que tuvo conocimiento del primer descuento de las participaciones federales que le correspondían, el dieciséis de abril de dos mil catorce, por la cantidad de ********* y; por lo que hace al segundo descuento, tuvo conocimiento de éste, el quince de mayo de esa anualidad, por la cantidad de ********* (fojas 1 y 2 del expediente atinente a la controversia constitucional *********).

Así, tomando en consideración las dos fechas manifestadas por el Municipio actor, como aquellas en las que tuvo conocimiento de los descuentos referidos, la demanda es oportuna, en virtud de lo siguiente:

a) El Municipio actor manifestó que tuvo conocimiento del primer descuento el dieciséis de abril de dos mil catorce y en relación con el segundo de los descuentos, el quince de mayo de dicho año.

b) El plazo de treinta días para la promoción de la controversia, conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, comenzó para el caso del dieciséis de abril, al día hábil siguiente, es decir, el veintiuno de abril y concluyó el martes tres de junio de dos mil catorce.[3] Respecto, del segundo de los descuentos, del cual manifiesta tuvo conocimiento el quince de mayo de dos mil catorce, el plazo correspondiente comenzó el día hábil

[2] "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

[3] Descontando del cómputo los días diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiséis, veintisiete de abril, uno, tres, cuatro, cinco, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco, treinta y uno de mayo así como uno de junio del presente año por ser inhábiles.

siguiente, es decir, el dieciséis de mayo y concluyó el veintiséis de junio de dos mil catorce.[4]

c) Por tanto, si la demanda de controversia constitucional se presentó el treinta de mayo de dos mil catorce, como se mencionó anteriormente, ésta resulta oportuna respecto de los dos actos impugnados.

CUARTO.—**Legitimación activa.** En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del *********, en su carácter de síndico municipal, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría a la planilla ganadora de la elección de Ayuntamiento del referido Municipio, expedida por el Consejo Municipal Electoral del Instituto Estatal Electoral de Morelos (foja 54 del expediente).

Al respecto, el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos[5] establece que el síndico tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento, por ende, el síndico municipal que suscribe la demanda, cuenta con la facultad de representación del Municipio actor en esta vía.

En este sentido, resulta aplicable la tesis aislada 2a. XXVIII/2012, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA.".[6] Además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, constitucional.

---

[4] Descontando del cómputo el diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco, treinta y uno de mayo, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, y veintidós de junio de dos mil catorce. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General Plenario Número 18/2013.

[5] "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones:
"...
"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos."

[6] Registro digital: 2000537. Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1274.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, contestó la demanda *********, en su carácter de director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica; cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos[7] y el 15, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.[8]

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Constitución Local, el Poder Ejecutivo de la entidad se ejerce por el gobernador del Estado que está facultado para designar al consejero jurídico conforme al artículo 70, fracción VI, de la Constitución,[9] quien a su vez nombró al director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, el cual conforme a lo previsto en el artículo 15, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, se encuentra facultado para constituirse como delegado del gobernador del Estado de Morelos, en la presente controversia constitucional, por tanto, si en el caso éste es el que firma el escrito de contestación de la demanda, es dable concluir que dicho funcionario cuenta con legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de ese poder.

Por tanto, con fundamento en el artículo 11, párrafo primero, de la ley de la materia, debe reconocérsele legitimación al citado funcionario para comparecer a la presente controversia en representación del Poder Ejecutivo Local, a quien se le imputó la retención de las participaciones federales en perjuicio del Municipio actor.

---

[7] "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:
"…
"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[8] "Artículo 15. Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo, las siguientes:
"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;
"II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, y a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte."

[9] "Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado: …
(Reformada, P.O. 27 de mayo de 2015)
"VI. Designar o nombrar a los secretarios de despacho y al Consejero Jurídico, en una proporción que no exceda el 60 por ciento para un mismo género."

Sin que obste lo anterior lo manifestado por el propio Municipio al ampliar su demanda en el sentido del que el citado funcionario carece de atribuciones para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Morales, máxime que a foja 366 del expediente obra el nombramiento de *********, como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, el que en términos de lo previsto en el artículo 15, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, cuenta con las facultades para representar al titular del Poder Ejecutivo, por lo que no le asiste la razón al Municipio actor en cuanto a que el referido funcionario no cuenta con legitimación activa, según lo determinado en el presente considerando.

SEXTO.—**Causas de improcedencia o sobreseimiento.** El Poder Ejecutivo del Estado, hace valer como causa de sobreseimiento, la contenida en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en el sentido de que si en autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia o cuando no se probare la existencia del mismo ésta debe sobreseerse, ello en virtud de que aduce que no se ha hecho ninguna retención "indebida". En este sentido, como se señaló en párrafos precedentes, en el presente caso ha quedado plenamente acreditada la existencia de las retenciones antes referidas, en el entendido de que si estas fueron hechas o no de manera "indebida", es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

Por otra parte, en relación con la indebida retención impugnada por el Municipio actor en su escrito de ampliación, debe destacarse que el Gobierno del Estado retuvo el treinta y uno de julio de dos mil catorce, la cantidad correspondiente a *********, misma cantidad que fue depositada el día siguiente, uno de agosto, mediante dispersión electrónica por el concepto de "**reintegro por descuento de anticipo de participaciones federales**", no obstante, la parte actora reconoce en su escrito que la demandada realizó dicho depósito con el objeto de no violar la suspensión dictada por el Ministro instructor el tres de junio de dos mil catorce y con el objeto específico de reforzar el argumento de la "mala fe" desplegada por el Gobierno del Estado respecto de las indebidas retenciones suscitadas en los meses de abril y mayo.

En este sentido, se actualiza lo previsto en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,[10] por lo que deberá sobreseerse respecto de dicho acto, en virtud de que cesaron sus efectos.

---

[10] "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...

Al efecto, resulta aplicable la jurisprudencia plenaria número 54/2001, que lleva por rubro y texto:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

De esta manera, en el presente caso, no existe daño financiero alguno que deba ser reparado al Municipio, considerando que el primer pago –que en la ampliación de la demanda se tilda de incompleto– se generó el treinta y uno de julio de dos mil catorce a las 16:48 horas (foja 378 del expediente relativo a la controversia constitucional 64/2014), mientras que el remanente se depositó 18 horas después, esto es, el uno de agosto siguiente a las 10:07 horas (foja 379 del expediente).

En esa virtud, se considera que no es aplicable la tesis aislada «1a. CCXXII/2013 (10a.)» de la Primera Sala, que lleva por rubro: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES."

En razón de lo anterior, al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, distintos a los antes analizados, que se advierta de

---

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."
"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:
"…
"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

oficio o que hagan valer las partes, se procede al estudio el concepto de invalidez formulado.

SÉPTIMO.—**Consideraciones y fundamentos.** La litis en la presente controversia constitucional se constriñe al análisis de la constitucionalidad de los descuentos realizados al Municipio actor de sus participaciones federales de los meses de abril y mayo de dos mil catorce.

En esencia, el Municipio actor adujo que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por conducto de la Secretaría de Hacienda le descontó de sus participaciones federales la cantidad total de *********, sin que la autoridad haya fundado y motivado dicha determinación.

Para determinar si dichos descuentos resultan contrarios o no, como lo señala el Municipio actor, a los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales, así como a la violación de los artículos 14, 16 y 115 constitucionales por falta de fundamentación y motivación de los actos impugnados, resulta necesario precisar las constancias de autos que obran en el expediente, para lo que al caso interesa:

a) El Municipio actor en su escrito de demanda presentó como prueba el original del Periódico Oficial del Estado de Morelos de diecinueve de febrero de dos mil catorce en el que se publicaron las participaciones asignadas a los Municipios del Estado de Morelos.

b) Original del recibo de pago de anticipo de participaciones número *********, en el que se precisa la cantidad de *********, que debió recibir el Municipio actor por concepto de participaciones federales correspondientes al mes de abril de dos mil catorce.

c) Estado de cuenta de "participaciones" emitido por el Banco Banorte a nombre del Municipio actor, del cual se desprende la realización de un depósito por la cantidad de *********.

d) Original de oficio número *********, firmado por el tesorero municipal y dirigido a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos por el cual solicita se reintegre la cantidad de ********* para completar la cifra de ********* conforme al recibo de pago *********.

e) Original del recibo de pago ********* en el que se precisa la cantidad de *********, que debió recibir el Municipio actor por concepto de participaciones federales correspondientes al mes de mayo de dos mil catorce.

f) Original del oficio de trece de mayo de dos mil catorce firmado por el subsecretario de Presupuesto del Estado de Morelos y dirigido al tesorero municipal de Puente de Ixtla por el cual le informa las razones que motivaron los descuentos ahora impugnados, haciendo referencia a que los mismos fueron derivados del adeudo que tiene el Municipio con el Gobierno del Estado y que le permitieron hacer frente a obligaciones financieras apremiantes en el año 2013, además que existe por error un doble depósito y que derivado de ello se informó al presidente municipal de Puente de Ixtla que se le descontaría la cantidad de ********* el once de abril de dos mil catorce. En el referido oficio destacó "es necesario especificar que mediante el mecanismo establecido para el pago de participaciones a Municipios, con el recibo ********* el Municipio de Puente de Ixtla solicitó el anticipo de participaciones correspondientes al mes de noviembre, por la cantidad de *********, cantidad que establecida para el efecto, tal y como se acredita mediante los comprobantes bancarios de las transferencias de fechas 8 y 15 de noviembre, respectivamente … El doble depósito realizado erróneamente se hizo del conocimiento oportuno al presidente municipal de Puente de Ixtla, informándole que a efecto de resarcir dicha cantidad a la Tesorería General del Estado, se efectuarían los descuentos correspondientes, llevando a cabo el primer descuento por la cantidad de ********* el 11 de abril de 2014 con cargo al recibo de pago número ********* que se agrega en copia simple al presente … En conclusión le manifiesto que el Gobierno del Estado de Morelos ha cumplido en tiempo, forma y montos con las ministraciones que le corresponden al Municipio de Puente de Ixtla, las retenciones efectuadas se desprenden del adeudo que el Municipio de Puente de Ixtla presenta con el Gobierno del Estado, y en particular la retención efectuada por la cantidad de ********* el 11 de abril del 2014 corresponde a una parte de un recurso que, por error se entregó en forma duplicada."

g) Diversas pruebas ofrecidas por el actor para acreditar los pasivos de préstamos otorgados al Municipio durante el ejercicio fiscal 2013.

h) Copia certificada de oficio de veinte de agosto de dos mil catorce con el objeto de acreditar que no se solicita a la Comisión de Hacienda los trámites realizados ante esa comisión para aprobación y publicación de convenios de préstamo, pagos o descuentos por los créditos otorgados al Municipio actor.

i) Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos exhibió como pruebas el acta de sesión del Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal; copia simple de indicios de la existencia de apoyos al Municipio actor para pago de laudos y beneficios recibidos; así como el Acuerdo Hacendario del Gobierno del Estado y los Municipios; copias certificadas de los oficios por los cuales el presidente municipal de Puente de Ixtla solicitó anticipos de

participaciones federales para pagos de compromisos urgentes. Del mismo modo, aquellos documentos contables que demuestran el doble depósito de *********, el ocho y quince de noviembre de dos mil trece.

Ahora bien, esta Segunda Sala resolvió la controversia constitucional *********, el veintisiete de enero de dos mil dieciséis,[11] por unanimidad de cinco votos, en cuyas fojas 13 a 16 se adujo:

"97. De este modo, esta Primera Sala estima que los actos impugnados consistentes en la retención de las participaciones que le correspondían al Municipio actor para los meses de julio y agosto de dos mil catorce, resultan transgresores de la hacienda municipal del Municipio actor y, por tanto, violatorios del artículo 115 constitucional. Asimismo dichos actos impugnados también resultan transgresores de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tal como lo aduce el Municipio actor, ya que dichas retenciones no estuvieron fundadas ni motivadas, pues de ningún modo es posible jurídicamente aceptar, como lo indica el poder demandado, un acuerdo verbal entre el Municipio actor y el poder demandado para proceder a realizar descuentos en las participaciones, ya que nos encontramos ante actos de autoridad, los que necesariamente deben fundarse y motivarse para justificar el ejercicio de las competencias de la entidad, poder u órgano que los lleve a cabo.

"98. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de los actos impugnados correspondientes a la retención de las participaciones que correspondía recibir al Municipio actor para los meses de julio y agosto de dos mil catorce, y como consecuencia de esto, el poder demandado deberá pagar al Municipio actor, en un plazo de quince días hábiles a partir de que le sea notificada la presente sentencia, los montos correspondientes a dichas participaciones. Asimismo, deberá pagar en el mismo plazo, los intereses que se hayan generado por la falta de entrega aludida.

"99. Los citados intereses deberán calcularse, desde el quince de agosto de dos mil catorce (fecha de la presentación de la demanda) para el caso de la falta de entrega de las participaciones correspondientes al mes de julio de dos mil catorce, mientras que para el caso de la falta de entrega de las participaciones correspondientes al mes de agosto, el plazo a partir del cual deberán calcularse los intereses correspondientes será a partir del once de

[11] El referido asunto se basó en la diversa controversia constitucional *********, resuelta por la Primera Sala, por mayoría de votos el 18 de marzo de 2015, promovida por Municipio de Tlaquiltenango, del propio Estado de Morelos, cuya litis a debate fue similar con sus matices a la planteada tanto en la presente controversia constitucional *********, como en la *********, ambas de esta Segunda Sala, pues se trata de retenciones indebidas a los Municipios del Estado de Morelos.

septiembre de dos mil catorce (fecha en la que se presentó la ampliación a la demanda) y, en ambos casos, su cálculo abarcará hasta la fecha de la emisión de esta sentencia, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

"100. Ahora bien, cabe señalar que no pasa desapercibido para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que existe un adeudo por parte del Municipio actor con el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, adeudo que tal como lo indicó el poder demandado, obedece a un préstamo que le realizó como un adelanto de participaciones al Municipio, adeudo respecto del cual el poder demandado señaló que era el motivo por el que había emitido los actos impugnados que ya han quedado invalidados.

"101. La existencia de este adeudo se advierte tanto de los argumentos que hizo valer el poder demandado, al contestar la demanda, así como del oficio número ********* de veinticinco de octubre de dos mil trece, por el que la Secretaria de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, le informó al Municipio actor que a partir de dicho mes se le descontarían mensualmente de sus participaciones el equivalente al 10% del adeudo que ahí menciona hasta su total liquidación, oficio al que ya hicimos referencia en el párrafo 89, inciso d), de esta sentencia.

"102. En dicho oficio el Poder Ejecutivo Local, de manera unilateral, indicó al Municipio actor que dichos descuentos se aplicarían mensualmente por un monto de ********* a partir del treinta de octubre del citado año, ello con motivo de los préstamos y anticipos efectuados a cuenta de las participaciones municipales, los que ascendían a un monto de *********. Además de dicho oficio se advierte un descuento en las participaciones municipales por la cantidad de *********.

"103. Ahora, si bien el poder demandado aduce que con motivo del citado adeudo emitió los actos impugnados que ya hemos invalidado, lo cierto es que, a juicio de esta Primera Sala, dicho adeudo es cierto y sigue vigente ya que el Municipio actor no lo negó, sino por el contrario, lo aceptó expresamente en su demanda y escrito aclaratorio a la misma, al señalar que es cierto que el Gobierno del Estado le realizó el préstamo, pero que al no haber realizado los trámites legales a que estaba obligado de acuerdo a las disposiciones legales aplicables durante el mismo ejercicio fiscal dos mil trece, tal como solicitar la autorización ante el Pleno del Poder Legislativo Local, dicho préstamo por la cantidad de *********, al no haberse cobrado en el mismo ejercicio fiscal, debía ser considerado como una ampliación presupuestal.

"104. Asimismo, dicho adeudo se corrobora con el oficio número ********* aludido, el cual fue conocido por el Municipio actor desde el treinta

de octubre de dos mil trece, ya que ello se advierte del sello que consta en el mismo y, por tanto, al no haberlo impugnado el Municipio actor en el momento oportuno, es claro que reconoció y aceptó la existencia del adeudo referido.

"105. De este modo, al existir un adeudo pendiente de pago por parte del Municipio actor para con el Gobierno del Estado de Morelos, esta Primera Sala fija como efectos de la presente sentencia, que debe llevarse a cabo la regularización de la situación del cobro de la deuda y, para ello, se determina que el Poder Ejecutivo del Estado y el Municipio actor, deberán acordar la forma, tiempo y montos de pago, **a través de la firma de un convenio para tal efecto**.

"106. Por tanto, **se otorga un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, para que tanto el Poder Ejecutivo del Estado como el Municipio actor, firmen el convenio aludido en el párrafo anterior**. …"

Dicho asunto fue resuelto, con la siguiente votación:

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

Bajo este orden de ideas, deben considerarse **fundados** los motivos de invalidez, pues al Municipio actor le asiste razón en el sentido de que el Gobierno del Estado de Morelos no justificó con las documentales antes relacionadas, el descuento por la cantidad de *********, de las participaciones federales que le correspondían recibir al Municipio actor por los meses de abril y mayo de dos mil catorce.

Cabe señalar que incluso el Poder Ejecutivo demandado, al contestar la demanda y conforme a las pruebas que el mismo ofreció, acreditó que sí se realizaron dichos descuentos y que éstos se realizaron con el objeto de recuperar la cantidad que, por un error administrativo se le depósito al Municipio actor en el mes de noviembre del año dos mil trece.

Luego, los actos impugnados resultan violatorios de los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, tal como lo aduce el Municipio actor, ya que dicha retención no fue fundada ni motivada, pues de ningún modo es posible jurídicamente aceptar, como lo indica el poder demandado, realizar descuentos a las participaciones, pues se trata de un acto de autoridad, el cual necesariamente debe fundarse y motivarse para justificar el ejercicio de las competencias de la entidad, poder u órgano que los lleve a cabo.

No se soslaya la existencia del oficio *********, de fecha trece de mayo de dos mil catorce, que obra a fojas 147 a 148 del expediente principal, a través del cual el subsecretario de Presupuesto del Estado informa el tesorero del Municipio actor, que las retenciones obedecieron a que el Poder Ejecutivo llevó a cabo un doble depósito al Municipio actor en el mes de noviembre de dos mil trece, es decir unos meses antes de efectuadas las retenciones de abril y mayo de dos mil catorce impugnadas, de ahí que dichos descuentos se llevaron a cabo con el propósito de "recuperar" la cantidad depositada con motivo de un "error administrativo", por lo que no existe violación a los artículos 14, 16 y 115, constitucionales, en cuanto a que el acto de autoridad deba estar fundado y motivado.

Contrario a ello, como se desprende del propio oficio número ********* en comento, fue hasta el trece de mayo de dos mil catorce, que el referido subsecretario de presupuesto señala que la retención llevada a cabo el once de abril de dos mil catorce mediante recibo *********, por la cantidad de *********, se realizó con motivó de un "doble depósito" a causa de un "error administrativo" realizado los días 8 y 15 de noviembre de dos mil trece; es decir, con posterioridad al primer descuento correspondiente al mes de abril.

Además, nada se dice sobre el segundo descuento correspondiente al mes de mayo, es decir, el subsecretario de presupuesto únicamente justifica extemporáneamente el descuento relativo al once de abril por la cantidad de *********; sin embargo, es omiso en señalar que le descontaría igual cantidad en el mes de mayo. De esta manera, la cantidad de ********* correspondiente al mes de abril y al mes de mayo, sumadas arrojan la cantidad de *********, que es el monto impugnado efectivamente por el Municipio actor en su demanda.

Por tanto, con la existencia del referido oficio no se desvirtúa la invalidez de las retenciones impugnadas, pues el descuento correspondiente al mes de abril se realizó de manera extemporánea, mientras que el atinente a mayo ni siquiera se precisó porque se había realizado otro descuento.

Aunado a lo anterior, no debe pasar desapercibido que el catorce de abril de dos mil quince (foja 355 del expediente), se declaró desierta la prueba pericial en materia de contabilidad ofrecida por el propio Poder Ejecutivo, circunstancia que impide establecer con mayor claridad el monto de las cantidades que el Municipio debía percibir efectivamente.

Bajo este orden de ideas, resulta claro que el Municipio impugnó en su demanda (foja 10 del expediente principal), dos retenciones indebidas en los meses de abril y mayo que ascendían a la cantidad de *********, de ahí que el Poder Ejecutivo, parte demandada en la presente controversia, estaba

obligada a desvirtuar dichas retenciones, por lo cual al haberse declarado desierta la prueba pericial ofrecida y tal como lo reconoció en su contestación de demanda si el descuento obedeció a un doble pago realizado por un error administrativo el quince de noviembre de dos mil trece (fojas 346 y 347 del expediente principal), **ello no constituye una justificación suficiente para haber retenido dichas cantidades sin previo aviso**, como ya se señaló anteriormente, pues en todo caso, lo procedente hubiera sido solicitar al Municipio el reintegro de la cantidad correspondiente –derivado de la irregularidad detectada– y que éste determinara los recursos con los que haría la devolución; máxime si se tiene en cuenta el tiempo que medió entre el doble depósito y la "recuperación" de la suma respectiva.

Aunado a lo anterior, los descuentos que se realizaron en los meses de abril y mayo sí impactan negativamente en el **monto total que por concepto de pago de "participaciones federales" originalmente correspondía percibir al Municipio actor, de ahí que resulte fundado su argumento** y se vulnere el artículo 115, fracción IV, inciso b,[12] constitucional, en cuanto al principio de "libre hacienda pública municipal", en la medida en la que sin saber previamente el monto y tiempo de las deducciones el gobierno justifica extemporáneamente el descuento del mes de abril y es omiso respecto del mes de mayo.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de la retención de las participaciones por la cantidad que le correspondía recibir al Municipio actor para los meses de abril y mayo de dos mil catorce.

No escapa de la atención de esta Segunda Sala que conforme a las documentales exhibidas por la parte demandada, el Municipio actor solicitó el pago de las participaciones del ejercicio dos mil doce y anticipo de participaciones en el año dos mil trece, además de que solicitó apegarse al Programa Estatal de Refinanciamiento para Municipios (fojas 587 y 588 del expediente de la controversia constitucional 64/2014); asimismo, en el oficio *********

[12] "Artículo. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
"…
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
"…
"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados."

ya citado, la Secretaria de Hacienda del Estado, informa al presidente municipal de Puente de Ixtla, de la deuda que tiene pendiente con el Gobierno del Estado (fojas 602 a 603 y 686 a 687 del expediente), de donde se sigue que, con independencia del doble pago realizado de manera errónea en el mes de noviembre dos mil trece en favor del Municipio actor, lo que a su vez generó los descuentos indebidos en los meses de abril y mayo de dos mil catorce, cuya invalidez ya se determinó en la presente resolución, lo cierto es que es posible advertir la existencia de un adeudo por parte del Municipio actor, de ahí la necesidad de que **se lleve a cabo un convenio de reconocimiento de deuda y forma de pago**, entre el Municipio actor y el Gobierno del Estado de Morelos.

En efecto, en el referido oficio *********, de fecha veinticinco de octubre de dos mil trece, se hace referencia al adeudo que el Municipio tiene con el Gobierno del Estado, como consecuencia de los "préstamos y anticipos a cuenta de las participaciones del Municipio de Puente de Ixtla, las que a la fecha ascienden a *********"; de igual forma, se señala que se le descontaría el 10% mensualmente del adeudo mencionado hasta su total liquidación, a partir del treinta de octubre de dos mil trece.

Lo anterior pone de relieve una situación irregular de adeudo del Municipio actor con el Gobierno del Estado, en el que según se desprende de lo señalado en el oficio número ********* (fojas 147 a 148 del expediente), de fecha trece de mayo de dos mil catorce, a esa fecha de los ********* –que debía originalmente el Municipio actor por concepto de anticipo a cuenta de participaciones federales, según se constató de lo señalado en el diverso oficio *********– únicamente había abonado *********, por lo que el monto actualizado al trece de mayo de dos mil catorce era de *********; ahora bien, si se toma en cuenta que tres de junio de dos mil catorce, se decretó la suspensión con el objeto de que "la autoridad demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por conducto de sus órganos subordinados, se abstenga de ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento que tenga como finalidad realizar nuevos descuentos en los subsecuentes pagos de participaciones y/o aportaciones que le correspondan al Municipio actor, hasta en tanto se dicta sentencia definitiva en la controversia constitucional", fojas 327 vuelta y 328 del cuaderno atinente al incidente de suspensión de la presente controversia constitucional.

Resulta lógico deducir que el descuento realizado, con posterioridad al acuerdo de suspensión, por la cantidad *********, de fecha treinta y uno de julio de dos mil catorce –respecto del cual se sobreseyó en el considerando sexto– se llevó a cabo con la finalidad de que el Gobierno del Estado descontara de los *********, la referida cantidad; sin embargo, como la medida cautelar tuvo como finalidad suspender cualquier descuento ulterior al pago de

participaciones federales correspondientes al Municipio actor hasta en tanto se dictara la sentencia definitiva, dicha cantidad fue reintegrada inmediatamente al día siguiente, motivo por el cual se sobreseyó al haber cesado sus efectos.

No obstante, con el objeto de brindar seguridad y certeza jurídicas entre las partes y toda vez que en el presente acto queda sin efectos la medida suspensional, es previsible que el Gobierno del Estado realice nuevos descuentos en el pago de participaciones federales futuras con el objeto de cobrar el adeudo que tiene el Municipio actor, circunstancia que podría generar nuevas impugnaciones; en este contexto, se advierte la necesidad de que el Municipio actor y Gobierno del Estado celebren un "convenio de reconocimiento de adeudo y forma de pago".

De igual forma, ante una problemática similar en la que los Municipios del Estado soliciten anticipos a los pagos de participaciones federales que les corresponden originalmente, deberán formalizarse los préstamos o las referidas obligaciones, mediante instrumentos contractuales que cumplan con las formalidades previstas en el artículo 9[13] de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, sin que sea el caso aplicar dicho precepto al caso concreto, en virtud de que la generación del pasivo por parte del Municipio de Puente de Ixtla se generó desde el año de dos mil trece, habida cuenta que ello resultaría contradictorio a lo resuelto en las controversias constitucionales ********* de la Primera Sala y ********* de esta Segunda Sala, citadas anteriormente.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[14]

---

[13] "Artículo 9. Las participaciones que corresponden a los Municipios del Estado son inembargables y no estarán sujetas a retención, ni podrán afectarse a fines específicos, salvo para el pago de obligaciones contraídas en los términos de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.
"La afectación de participaciones como garantía o fuente de pago de obligaciones contraídas por los Municipios, deberá ser previamente autorizada por el Cabildo y por el Congreso del Estado en términos de lo previsto por la Constitución del Estado y por las Leyes de Deuda Pública y de Contratos de Colaboración Público Privada Estatales.
"La compensación entre el derecho del Municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con el Gobierno del Estado o con la Federación por créditos de cualquier naturaleza, sólo podrá llevarse a cabo siempre y cuando exista el acuerdo entre las partes interesadas y operará en los términos de la legislación aplicable."

[14] "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:
"...

esta Segunda Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

En un plazo de quince días hábiles, contados a partir de que le sea notificada la presente sentencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos deberá pagar al Municipio de Puente de Ixtla de Morelos la cantidad de *********, relativa al descuento de las participaciones federales que le correspondían recibir al Municipio actor para los meses de abril y mayo de dos mil catorce.

a) Asimismo, deberá pagar en el mismo plazo, los intereses que se hayan generado por la falta de entrega aludida. Estos intereses deberán calcularse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

b) Los citados intereses deberán calcularse, desde el treinta de mayo de dos mil catorce (fecha de la presentación de la demanda) hasta la fecha de la emisión de la presente sentencia.

c) Al existir un adeudo pendiente de pago por parte del Municipio actor para con el Gobierno del Estado de Morelos, ambos deben llevar a cabo la regularización de la situación del cobro de la deuda, para lo cual se otorga un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, para que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el Municipio de Puente de Ixtla de la entidad, firmen un convenio en el que pacten la forma, tiempo y montos de pago a fin de liquidar la deuda existente.

Como ya se destacó, similares consideraciones, con sus matices se contienen en la controversia constitucional *********, resuelta por esta Segunda Sala el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.
"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.
"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del descuento realizado el treinta y uno de julio de dos mil catorce, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

TERCERO.—Se declara la invalidez del descuento por la cantidad de *********, efectuado a las participaciones federales del Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos, en los meses de abril y mayo, en los términos del considerando octavo de este fallo.

CUARTO.—Se ordena la celebración y firma del convenio de reconocimiento de adeudos y forma de pago, conforme a lo señalado en el considerando octavo de la presente resolución.

Notifíquese a las partes interesadas y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 98/2009, P./J. 54/2001 y 1a. CCXXII/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, julio de 2009, página 1536 y XIII, abril de 2001, página 882, así como Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 30 de septiembre 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.