

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

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 45**

Tomo II

Agosto de 2017

Segunda Sala

México 2017

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 45**

Tomo II

Agosto de 2017

Segunda Sala

México 2017

## **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**

Presidenta: Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Ministros José Ramón Cossío Díaz  
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **SEGUNDA SALA**

Presidente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

Ministros José Fernando Franco González Salas  
Javier Laynez Potisek  
Margarita Beatriz Luna Ramos  
Alberto Pérez Dayán



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



**SECCIÓN PRIMERA**  
JURISPRUDENCIA



## Subsección 1. POR REITERACIÓN

**CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLOS QUEDARÁN SIN EFECTOS, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, AL NO ESTABLECER UNA SANCIÓN.**

**CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE DISPONE LOS SUPUESTOS EN LOS QUE QUEDARÁN SIN EFECTOS, ESTABLECE UN ACTO DE MOLESTIA QUE NO SE RIGE POR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA.**

AMPARO EN REVISIÓN 187/2016. 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: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo vigente, así como por los artículos 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los puntos primero, última parte, en relación con el tercero y cuarto, fracción I, inciso c), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor al día siguiente.

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** Resulta innecesario el estudio de dichas cuestiones, pues el Tribunal Colegiado del conocimiento se ocupó de los mismos dentro del segundo considerando de su sentencia.

TERCERO.—**Agravios.** En los planteamientos de la sociedad recurrente aduce en agravios que:

- Para evidenciar la ilegalidad de la sentencia de la Juez de Distrito, resulta necesario señalar que la reforma constitucional de junio de dos mil once, obliga a los juzgadores a eliminar tecnicismos y formalismos extremos en el juicio de amparo, con el propósito de fortalecerlo, lo cual se evidenció en la exposición de motivos de la mencionada reforma, aunado a que deben analizarse de manera conjunta los motivos de reclamo de los particulares.

- Así, estima que debe resolverse el asunto velando por los derechos humanos contenidos en tratados internacionales y en la Constitución Federal, adoptando una interpretación más favorable al derecho humano de que se trate y realizando un control de convencionalidad, por constituir una cuestión de orden público y a la que están obligadas todas las autoridades, de conformidad con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal.

- Establece que la Segunda Sala resolvió que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, y que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también determina la mencionada prerrogativa.

- **Indica que la sentencia del juzgador de amparo viola las garantía de acceso a la justicia y los principios de legalidad y seguridad jurídica, al negarle el amparo a la sociedad quejosa, respecto del artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, resultando ilegal, puesto que en conceptos de violación fueron planteados diversos argumentos que la Juez omitió analizar, pues debió examinar la demanda en su conjunto y no siendo restrictivo,** con lo que dejó de impartir una recta administración de justicia.

- Dentro del **agravio primero** refiere que fue erróneo lo resuelto por la Juez de Distrito, al determinar que el artículo 17-H, fracción X, inciso C), del Código Fiscal de la Federación no viola los derechos de libertad de trabajo

---

Lo anterior, en virtud de que el presente recurso se interpuso contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en un juicio de amparo indirecto, cuya materia corresponde a la especialidad de esta Segunda Sala, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

y comercio ni el derecho de audiencia previa, por lo que contraviene los artículos 74, fracciones II y IV, de la Ley de Amparo y 17 constitucional.

- Resalta que el numeral referido es contrario a las garantías consagradas en los preceptos 1o., 5o., 13, 14, 16, 21, 22, 31, fracción IV, 73, fracción XXX, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal, **por lo argumentado en la demanda de amparo y ahora en esta instancia, dado que como consecuencia de las actividades de la quejosa, al momento de obtener ingresos, ya sea en efectivo, en bienes, en servicios, en crédito o en cualquier otro tipo, debe expedir comprobantes fiscales, porque es contribuyente del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado.**

- Refiere que, de conformidad con los artículos 76 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, está obligada a expedir comprobantes fiscales al momento de realizar la operación, toda vez que tal obligación nace al momento que obtiene el ingreso derivado del pago que por adquisición de bienes o uso de servicios que realiza un cliente, lo cual, también se establece en el precepto 29, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación; y que en caso de no expedir ni entregar los comprobantes fiscales, se actualiza una conducta infractora del precepto 83, fracción VII, del código referido.

- Que de los artículos 6o., 29 y 30 del Código Fiscal de la Federación, se desprenden diversas obligaciones de los contribuyentes, dentro de las que se encuentran la de expedir comprobantes fiscales digitales por Internet por las actividades que realicen, así como conservar durante el plazo de cinco años la contabilidad y toda la documentación relacionada con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

- Insiste en que los comprobantes fiscales son los medios de convicción, por los cuales los contribuyentes acreditan el tipo de actos o actividades que realizan para efectos fiscales, que aunado a lo anterior, los comprobantes también se utilizan para deducir o acreditar determinados conceptos para efectos tributarios, atendiendo a la mecánica impositiva de cada ley tributaria, pero que tales comprobantes, para ser válidos, deben cumplir con lo previsto en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

- Refiere que dentro de los requisitos que deben cumplir los comprobantes fiscales, se encuentra el de emitirlos mediante documentos digitales, a través de una página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, para lo cual, el contribuyente debe contar con un certificado de firma electrónica avanzada vigente y un certificado para el uso de sellos digitales. Además, previo a

su expedición, deberán remitirlos al Servicio de Administración Tributaria para que los valide o a un proveedor de comprobantes fiscales digitales.

- Resalta que todo contribuyente que por su actividad o giro tenga la obligación de pagar impuestos, también debe expedir comprobantes fiscales digitales por Internet y, para ello, debe contar con un certificado de firma electrónica avanzada vigente y un certificado para el uso de sellos digitales vigentes, pues de lo contrario, sería imposible cumplir con las obligaciones a que se refieren los artículos 86, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 32, fracción III, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación directa con los diversos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

- Explica que en la exposición de motivos del decreto por el que se reformó el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, se señaló que las modificaciones a los mecanismos de comprobación tienen como fin obtener certeza de que los ingresos, deducciones y acreditamientos manifestados o aplicados por los contribuyentes son reales y correctos y, con ello, procurar evitar la defraudación y evasión fiscal que impactan considerablemente en la recaudación del erario federal y, en específico, respecto de los comprobantes fiscales digitales se mencionó que se había detectado que los emisores omitían presentar el reporte mensual al que se encontraban obligados o lo presentaban con información inválida o incompleta, por lo que se propuso el empleo de comprobantes fiscales digitales emitidos a través de la página de Internet del servicio de administración tributaria.

- Precisa que el artículo 17, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, **es inconstitucional, por violar las garantías de libertad de trabajo y de comercio, de igualdad, de irretroactividad, de legalidad y seguridad jurídicas.**

- En específico, respecto de la violación al artículo 5o. constitucional por el numeral reclamado, señala que el establecer que la autoridad fiscal en ejercicio de sus facultades, cuando tenga conocimiento de que un contribuyente no puede ser localizado, esté desaparecido durante el procedimiento o los comprobantes fiscales emitidos amparen operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas, puede dejar sin efectos el certificado de sello digital, **tiene como consecuencia que se le niegue la aprobación de nuevos folios y que sean cancelados los folios que no haya utilizado a partir de que surta efectos la notificación de la resolución correspondiente**, por tanto, resulta contrario a la libertad de trabajo.

- Indica que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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).", resolvió que la libertad de trabajo no es irrestricta o ilimitada, sino que está condicionada a la satisfacción de que: a) la actividad de que se trate no sea ilícita; b) que no se afecten derechos a terceros; y, c) no se afecten derechos de la sociedad en general.

- Menciona que el legislador, en su función de emisión de leyes, puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, determinando que una actividad es ilícita, **pero que no puede establecer restricciones a la garantía de trabajo en relación con los gobernados en particular, aun cuando sean implícitas, pues al momento de aplicar la norma, ésta perderá su eficacia.** Señala que la ley debe tener los atributos señalados, ya que se reserva a la función judicial y administrativa el vedar la libertad ocupacional, cuando se afecten derechos de terceros o de la sociedad.

- Recalca que la facultad de la autoridad de dejar sin efectos el certificado de sello digital, viola la libertad de trabajo, **porque los contribuyentes tienen la innegable obligación de expedir comprobantes fiscales digitales por Internet.**

- Alega que la actividad realizada por la quejosa es lícita y permitida por la ley; no afecta derechos de terceros, pues es una sociedad mercantil que pacta con sus clientes la compra venta de productos o servicios, cumpliendo con los requisitos legales; y no afecta los derechos de la sociedad, dado que es una persona moral constituida conforme a las leyes del país y cumple con sus obligaciones fiscales.

- Insiste en que la facultad de la autoridad de dejar sin efectos el certificado de sello digital, **es una medida desproporcionada, al no existir correspondencia entre el fin buscado y los efectos perjudiciales que se generan,** al impedirse emitir comprobantes fiscales por las actividades lícitas que se realizan, obstaculizando el desarrollo normal de su actividad ordinaria y generar que se incumpla con las obligaciones derivadas de sus relaciones jurídicas.

- Señala que, al existir una relación estrecha entre los comprobantes fiscales y las deducciones y acreditamiento para los cuales pueden servir, al privarse al contribuyente de la emisión de los comprobantes fiscales por medio del artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, **por la cancelación del sello digital, hace que los clientes de la persona moral no realicen las transacciones, puesto que, al no poder**

**emitir tales comprobantes, éstos no podrán deducir o acreditar determinados conceptos para efectos fiscales**, lo que se traduce en una violación a la garantía de libertad de trabajo y comercio, prevista en el artículo 5o. de la Constitución Federal, porque se obstaculiza a un particular el dedicarse a una actividad comercial o profesional.

- Por otra parte, refiere que la facultad otorgada a la autoridad en el artículo reclamado, **debe ser analizada por el órgano de control constitucional, con una intensidad en el escrutinio que no debe ser fuerte, aunado a que la norma no cumple con la finalidad pretendida ni es objetiva, ni constitucionalmente válida**, porque no existe motivo alguno plasmado por el legislador de la que se desprenda la finalidad que persigue.

- Alude que no pasa inadvertido que el poder legislativo puede legislar a efecto de vedar el ejercicio de ciertas actividades, no obstante, eso debe hacerse de manera fundada y motivada, para evitar que se incurra en una actuación arbitraria o injustificada, que pueda resultar inconstitucional.

- Por lo anterior, menciona que debe revocarse la sentencia del Juez de Distrito, toda vez que priva a los gobernados del derecho de expedir comprobantes fiscales digitales con sello digital y su respectivo certificado, los cuales son indispensables para formalizar cualquier clase de operación lícita con tercero, lo que es contrario al artículo 5o. de la Constitución Federal y al numeral 23, inciso 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, por tanto, procede conceder el amparo.

- Aunado a que sólo por medio de una ley puede vedarse la garantía de libertad de trabajo, determinando específicamente que una actividad es ilícita; siendo la norma reclamada general, abstracta e impersonal, no puede, por medio de un requisito administrativo, dejar sin efectos los sellos digitales, ya que ello afecta y desnaturaliza el contenido esencial del derecho a la libertad de trabajo, al impedir a los gobernados que puedan llevar a cabo sus actividades de trabajo, comercio o industria que mejor les acomode. Sustenta lo anterior en la jurisprudencia P/J. 29/99, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR."

- En el **agravio segundo** aduce que la sentencia del juzgador de amparo le causa perjuicio, al realizar un análisis deficiente y erróneo de los argumentos planteados, al resolver que la norma impugnada no viola la seguridad jurídica.

- Reitera que el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación es violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los

numerales 14 y 16 constitucionales, puesto que carece de una debida fundamentación y motivación, al no establecer de manera clara y precisa el límite temporal entre la fecha que tuvo conocimiento de alguno de los supuestos previstos y la notificación de la resolución debidamente fundada y motivada que determine la cancelación del certificado para el uso del sello digital.

- Expone que la norma permite que la autoridad actúe con arbitrariedad, al escoger el momento en el cual da a conocer en forma fundada y motivada al contribuyente, a través de una resolución debidamente notificada la determinación de cancelación del certificado para el uso del sello digital, pudiendo dejar de lado aquel que mejor dé cuenta de los objetivos de la ley.

- Refiere que no pasa desapercibido que el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación establece que con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación las autoridades tengan conocimiento de la actualización de uno de los supuestos previstos; sin embargo, insiste que el legislador no estableció un plazo para que la autoridad emita y notifique la resolución fundada y motivada que determine la cancelación del certificado para el uso del sello digital al contribuyente, quedando al arbitrio de la autoridad elegir el momento, por no estar sujeto a un límite temporal, lo cual es contrario al derecho de seguridad jurídica.

- Indica que los plazos para que las autoridades ejerzan sus atribuciones tienen como finalidad proscribir la arbitrariedad, ya que los mismos impiden que las autoridades determinen el momento en el cual despliegan sus facultades, atendiendo al criterio que más les convenga. Cita, por analogía, la jurisprudencia P./J. 4/2010, de rubro: "ACTA DE IRREGULARIDADES DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO ESTABLECER UN PLAZO PARA QUE LA AUTORIDAD LA ELABORE Y NOTIFIQUE, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA."

- En el **agravio tercero** reclama que la norma combatida es contraria a la garantía de audiencia y debido proceso, prevista en el artículo 14 constitucional, al privar a la actora del derecho de expedir comprobantes fiscales digitales por Internet con sello digital, de llevar adecuadamente su contabilidad, a tributar conforme a las disposiciones legales, así como realizar operaciones lícitas con terceros; pues se le niega la oportunidad a ser oída antes del acto privativo; por tanto, no le asiste la razón al juzgador de amparo, al determinar que no viola tales garantías.

- Refiere que todos los gobernados gozan de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, dentro del que se encuentra el derecho de audiencia, definida por el Poder Judicial de la Federación como aquella que impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa

al dictado de un acto privativo, se cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados.

- Abunda en el sentido de que la garantía de audiencia constriñe a las autoridades para abstenerse de cometer actos que restrinjan el goce de los derechos de los gobernados, lo cual es aplicable solamente a actos privativos, debiendo otorgarse por regla en forma previa a la emisión del acto de autoridad y acatarse en todo momento el debido proceso legal.

- Señala que esta Suprema Corte ha establecido que el derecho referido también resulta aplicable a los actos del órgano legislativo u otras autoridades que emitan disposiciones materialmente legislativas, en el sentido de que consignen en las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse previamente al acto privativo. Señala como aplicable la jurisprudencia P/J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

- Reseña que para el respeto de la garantía de audiencia debe atenderse a: a) que la privación se establezca mediante un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio, mediante una serie de etapas que concluya con una resolución que dirima la controversia; b) que el procedimiento sea seguido ante tribunales previamente establecidos; c) que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que consisten en el derecho de defensa, aportar pruebas y formular alegatos; y, d) que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

- Menciona que la facultad prevista en el numeral reclamado es contraria al derecho de audiencia y debido proceso, puesto que no se otorga de forma previa y se le priva de los derechos de expedir comprobantes fiscales con sello digital, llevar contabilidad de manera correcta, tributar adecuadamente conforme a las disposiciones legales aplicables y realizar operaciones lícitas con terceros.

- Destaca que no es óbice el hecho de que el párrafo sexto del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, **establezca que los contribuyentes a quienes se haya dejado sin efectos el certificado de sello digital pueda llevar a cabo el procedimiento que mediante reglas de carácter general determine el servicio de administración tributaria para subsanar las irregularidades detectadas, en el cual podrán aportar las pruebas que a su derecho convenga, a fin de obtener de nuevo el certificado y que la autoridad esté obligada a emitir la resolución sobre dicho procedimiento en un plazo máximo de tres días; puesto que la garantía de audiencia**

**es posterior a la cancelación del certificado de sello digital y se le ha privado al contribuyente de los derechos ya mencionados.**

- Enuncia que la norma reclamada no se ubica en ninguno de los supuestos de excepción de la garantía de audiencia previa, porque no se trata de expulsión de extranjeros, expropiación o de materia tributaria propiamente dicha. Lo afirmado, en relación de que no se trata de materia tributaria, obedece a que no instituye la imposición de tributos ni establece disposiciones que regulen sus elementos esenciales, sino de obligaciones meramente formales.

- Insiste en que debe llamarse previamente a los particulares afectados para que objeten con antelación la cancelación del certificado de sello digital, pues se impediría al particular cumplir correctamente con las disposiciones legales y con la obligación de contribuir al gasto público. Además, añade que la facultad conferida a la autoridad, **constituye un acto privativo que es un fin en sí mismo, cuyos efectos son definitivos, ya que el sujeto obligado a expedir los comprobantes fiscales digitales, estará impedido a utilizar con posterioridad el mismo certificado para darles validez.**

- En otra parte, señala que el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, constituye un acto privativo, y que éste debe entenderse por aquel que tiene como fin la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, antes de que se produzca la afectación a los derechos debe proporcionarse la garantía de audiencia previa, a diferencia de los actos de molestia que sólo se rigen por el artículo 16 constitucional, pues sólo son medidas preventivas.

- Refiere que el expedir comprobantes fiscales no es un derecho, sino que constituye una obligación, por lo que, por medio de dicho acto privativo, se afecta tal deber, privándosele de realizar actividades comerciales por las que fue constituida la persona moral. Además de que el privarle de emitir comprobantes fiscales por Internet viola lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, de contribuir de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, ya que si se le priva de la emisión de tales comprobantes, contribuirá de manera desproporcional e inequitativa.

- Precisa que la consecuencia de la norma controvertida **constituye una sanción de carácter definitivo, porque cancelar o revocar son sinónimo de dejar sin efectos. Sin que sea obstáculo que el artículo 17, fracción X, del Código Fiscal de la Federación, prevea un procedimiento para aclarar la causa por la que se dejó sin efectos el certificado de sello**

**digital, toda vez que, una vez que fue cancelado, jamás se reactivará, pues se emite un nuevo** certificado y nuevos folios, lo que denota la cancelación o revocación de carácter definitivo.

- Apunta que este Alto Tribunal determinó que la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, opera para todo acto de autoridad que implique una privación definitiva al gobernado de su libertad, propiedades, posesiones o derechos, por lo que debe cumplirse con las formalidades esenciales del procedimiento y que se traducen en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, de alegar y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Señala como aplicable la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

- En el **agravio cuarto** reclama que fue erróneo el análisis realizado por el Juzgado de Distrito, al resolver que resultaban inoperantes los argumentos tendientes a demostrar que la cancelación del sello digital a un contribuyente es una pena o sanción.

- Destaca que el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, aplicado a la quejosa, al cancelarle su certificado para el uso del sello digital, causa una deshonra imborrable y permanente frente a terceros, ya que establece una sanción infamante, puesto que deshonra o desacredita a la persona moral ante la sociedad, al impedirle continuar realizando sus actividades de manera normal, al no poder expedir comprobantes digitales por Internet, lo cual es contrario al artículo 22 de la Constitución Federal.

- Apunta que los actos infamantes son aquellos que atentan contra el buen nombre, la honorabilidad, la buena fama pública y todo aquello que tiene que ver con la posición social en que alguien se encuentra, debido a su desempeño, trabajo y honestidad con la que se ha conducido y, en general, por la aceptación que la comunidad le depara por su conducta; los cuales están vedados por la Constitución Federal, y que tal situación no puede limitarse a las penas. Aunado a que la multimencionada cancelación del uso de sello digital también exhibe al afectado a la maledicencia pública, atentado contra el buen nombre producto de toda la vida de trabajo, esfuerzo, honestidad y honorabilidad probadas, contra la simple sospecha de que pudo haber cometido alguna violación administrativa y que el legislador no puede permitir que a una empresa se le inhabilite atentando contra su fama, lo que implica la pérdida de cartera de clientes, lo que resulta irreparable, aunque se conceda el amparo.

- Advierte que el derecho al honor y reputación no tiene reconocimiento expreso en el Texto Constitucional, pero derivado de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se encuentran dentro del orden convencional, al estar regulados en los artículos 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Define al derecho al honor como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social. Que, a su parecer, no es exclusivo de las personas físicas, puesto que las personas morales gozan de una consideración social y reputación frente a la sociedad, ya que son creadas por personas físicas para la consecución de fines determinados, por lo que considera que estos entes deben gozar de los derechos fundamentales que sean acordes con la finalidad que persiguen, por estar encaminados a la protección de su objeto social, así como aquellos que sean necesarios para la consecución de los fines propuestos.

- En el **agravio quinto** remarca que la sentencia de la Juez de Distrito es contraria a los artículos 74, fracciones II y IV, de la Ley de Amparo y 17 constitucional, porque realiza un análisis deficiente de los argumentos esgrimidos por la quejosa, ya que el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación viola el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

- Sostiene lo anterior, porque previo a todo acto de molestia al particular, debe emitirse un mandamiento por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, **situación que, en el caso, no aconteció, pues el numeral reclamado faculta a la autoridad fiscal para dejar sin efectos el certificado de sello digital emitido a un contribuyente sin que, previo a ello, presida una resolución o mandamiento fundado y motivado.**

- **Refiere que no resulta óbice a lo anterior, la emisión del oficio 500-05-2015-12837, de uno de abril de dos mil quince, en el que se indicó que la persona moral se ubicaba en el supuesto del artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, toda vez que la cancelación del uso de sello digital fue anterior a la notificación del mismo.** Además, señala que si bien el precepto no establece que el acto deba fundarse y motivarse, ninguna autoridad se encuentra eximida de tal obligación constitucional.

- En otra parte, determina que existe la obligación de los Jueces de orden común de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en tratados internacionales de los que el

Estado Mexicano sea Parte, **por lo que solicita la inaplicación de la regla I.2.2.4. de la Resolución Miscelánea Fiscal, por estimarla contraria a los derechos reconocidos en los ordenamientos referidos.**

- Igualmente, recalca que el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, al no establecer un procedimiento de verificación de la actualización de alguno de los supuestos establecidos en el dispositivo legal, se traduce en incertidumbre del gobernado. Así que el particular se ve sometido a una investigación arbitraria por la autoridad sin que se regule un procedimiento previo.

- Dentro del **agravio sexto** manifiesta que lo resuelto por el Juzgado de Distrito es erróneo e infundado, al realizar un análisis inadecuado de los argumentos planteados, **ya que el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, excede lo dispuesto en el numeral 17-H, fracción II, del mismo ordenamiento.**

- Así, establece que la emisión del oficio 500-05-2015-12837, de uno de abril de dos mil quince, mediante el cual se informó a la quejosa que se ubicaba en el supuesto del artículo 17-H, fracción X, del Código Fiscal de la Federación y el oficio 700-01-00-00-00-2015-357718, de la misma fecha, por el que se dejó sin efectos el certificado de sello digital, emitidos por la Administración Central de Fiscalización Estratégica y la Administradora Central de Servicios Tributarios al Contribuyente, son actos de autoridad fiscal viciados de origen, porque si bien el Código Fiscal establece la facultad del Servicio de Administración Tributaria para dejar sin efectos el certificado de sello digital para la emisión de comprobantes fiscales, pero no existe fundamento legal en el reglamento que les otorgue tal facultad. Lo cual considera violatorio de la garantía de seguridad jurídica, sin que sea obstáculo el acuerdo mediante el cual se delegan diversas atribuciones a servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria que en el mismo se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de enero de dos mil catorce, porque de su lectura se desprende que no se cita fundamento legal del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que prevea la facultad de dejar sin efectos el certificado de sello digital.

- Que el oficio 700-01-00-00-00-2015-357718, de uno de abril de dos mil quince, mediante el cual, el administrador central de Servicios Tributarios al Contribuyente deja sin efectos el certificado de sello digital, no se encuentra debidamente fundado y motivado, en cuanto a la competencia material, y que si bien, en el mismo se citó el acuerdo mediante el cual se delegan diversas atribuciones a servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria que en el mismo se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de enero de dos mil catorce, era necesario que se precisara con claridad

y detalle el apartado, fracción, inciso y subincisos, en que se apoyaba su actuación, violando el artículo 16 constitucional.

- En el **agravio séptimo, señalado erróneamente como "quinto"**, reitera que la sentencia del juzgador de amparo resolvió de manera errónea sus planteamientos, porque los oficios 500-05-2015-12837, de uno de abril de dos mil quince, mediante el cual se informó a la quejosa que se ubicaba en el supuesto del artículo 17-H, fracción X, del Código Fiscal de la Federación y 700-01-00-00-00-2015-357718, de la misma fecha, por el que se dejó sin efectos el certificado de sello digital, emitidos por la Administración Central de Fiscalización Estratégica y la Administradora Central de Servicios Tributarios al Contribuyente, violan el principio de presunción de inocencia en sus diversas vertientes, al no garantizar la dignidad humana, libertad, honra y buen nombre de los contribuyentes. Refiriendo como aplicable la jurisprudencia P/J. 43/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES."

- Por otra parte, determina que el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, **viola el principio de presunción de inocencia, al considerar como presunto responsable a la persona, sin que se haya acreditado su culpabilidad.**

- En el **agravio octavo, referido como "séptimo"**, reitera lo ya impugnado en diversos agravios, en el sentido de que el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación impide al gobernado cumplir adecuadamente con la obligación de contribuir al gasto público, viola los derechos de legalidad y seguridad jurídica, al no permitirle cumplir con los ordenamientos fiscales que le imponen la obligación de expedir comprobantes fiscales.

- En el **agravio noveno, señalado como "octavo"**, se reclama de errónea la sentencia de la Juez de Distrito, por no resolver de manera adecuada lo planteado respecto de que los oficios 500-05-2015-12837, de uno de abril de dos mil quince, mediante el cual se informó a la quejosa que se ubicaba en el supuesto del artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación y 700-01-00-00-00-2015-357718, de la misma fecha, por el que se dejó sin efectos el certificado de sello digital, emitidos por la Administración Central de Fiscalización Estratégica y la Administradora Central de Servicios Tributarios al Contribuyente, carecen de una debida fundamentación y motivación, por lo que son contrarios al artículo 16 constitucional.

- Apunta que fue incorrecto que la autoridad citara el artículo 69 B del Código Fiscal de la Federación, a pesar de que aún está pendiente de resolverse el medio de defensa que interpuso contra las actuaciones y publicaciones

realizadas en su contra con base en tal numeral, razón por la que aún no está determinado si emitió comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes. Además, afirma que se le aplicó retroactivamente el citado artículo 69 B, para dejar sin efectos sus certificados de sellos digitales

- Dentro del **agravio décimo, referido como "noveno"**, indica que el oficio 700-01-00-00-2015-357718, de uno de abril de dos mil quince, es ilegal, porque transgrede la fracción IV del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación y el numeral 16 constitucional, al no señalar con precisión el precepto legal aplicable al caso, sino que lo hizo de manera genérica.

- En el **agravio décimo primero, denominado como "décimo"**, resalta que la Juez de amparo no acató las jurisprudencias planteadas desde la demanda de amparo y referidas en el recurso de revisión, solicitando que se determine la aplicación o inaplicación de las mismas al caso.

- Finalmente, solicita le sea suplida la deficiencia de la queja.

CUARTO.—**Estudio.** Los agravios que formula la parte recurrente son infundados, en lo que atañe a la competencia de esta Segunda Sala.

En efecto, en primer término, es oportuno recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el artículo 14 constitucional<sup>3</sup> consagra el derecho de audiencia previa contra actos privativos de la vida, la libertad, la propiedad, las posesiones o los derechos; el acto privativo debe, en primer lugar, ser un acto de autoridad y, en segundo término, debe ser definitivo. Por ende, no se exige tratándose de meros actos de molestia, los que sólo deben cumplir con las garantías de fundamentación, motivación y legalidad, consagradas en el artículo 16 constitucional.<sup>4</sup>

Esto es, el derecho de audiencia previa exige, para la subsistencia de la constitucionalidad de los actos de autoridad, la existencia de un juicio ante

<sup>3</sup> **"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.—Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.—En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.—En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

<sup>4</sup> **"Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se apliquen las leyes expedidas con anterioridad a los hechos materia de la controversia.

En tales condiciones, con el objeto de distinguir a los actos privativos, es decir, aquellos en los que necesariamente se debe otorgar audiencia a los gobernados de los actos de molestia, debemos atender a la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN."<sup>5</sup>

En dicho criterio, este Alto Tribunal explicó que **los actos privativos** son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, en tanto que, **los actos de molestia**, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.

Además, estableció que, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el artículo 14 de nuestra Carta Magna, o si es un acto de molestia y, por ello, es suficiente el cumplimiento de los requisitos del diverso 16 constitucional. Finalmente, señaló que, para efectuar esa distinción, debe advertirse **la finalidad que con el acto se persigue**, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Conforme a la teoría constitucional antes citada, para distinguir los actos de molestia de los privativos, en la especie, debemos atender al texto del artículo 17, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil quince, que establece:

"Artículo 17-H. Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos cuando:

"...

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia P./J 40/96, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo IV, julio de 1996, página 5.

"X. Las autoridades fiscales:

"a) Detecten que los contribuyentes, en un mismo ejercicio fiscal y estando obligados a ello, omitan la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, previo requerimiento de la autoridad para su cumplimiento.

"b) Durante el procedimiento administrativo de ejecución no localicen al contribuyente o éste desaparezca.

"c) En el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

"d) Aun sin ejercer sus facultades de comprobación, detecten la existencia de una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 de este ordenamiento, y la conducta sea realizada por el contribuyente titular del certificado.

"El Servicio de Administración Tributaria podrá cancelar sus propios certificados de sellos o firmas digitales, cuando se den hipótesis análogas a las previstas en las fracciones VII y IX de este artículo.

"Cuando el Servicio de Administración Tributaria revoque un certificado expedido por él, se anotará en el mismo la fecha y hora de su revocación.

"Para los terceros de buena fe, la revocación de un certificado que emita el Servicio de Administración Tributaria, surtirá efectos a partir de la fecha y hora que se dé a conocer la revocación en la página electrónica respectiva del citado órgano.

"Las solicitudes de revocación a que se refiere este artículo deberán presentarse de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria.

"Los contribuyentes a quienes se les haya dejado sin efectos el certificado de sello digital podrán llevar a cabo el procedimiento que, mediante reglas de carácter general, determine el Servicio de Administración Tributaria para subsanar las irregularidades detectadas, en el cual podrán aportar las pruebas que a su derecho convenga, a fin de obtener un nuevo certificado. La autoridad fiscal deberá emitir la resolución sobre dicho procedimiento en un plazo máximo de tres días, contado a partir del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud correspondiente."

De la transcripción anterior se obtiene que la porción normativa impugnada, prevé que los certificados (de sellos o firmas digitales) que emita el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos, entre otros supuestos, cuando en el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien, se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

Ahora bien, la inclusión de dicha hipótesis normativa, fue con motivo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece.

En la exposición de motivos del citado decreto, presentado en la Cámara de diputados el ocho de septiembre de dos mil trece, el Ejecutivo Federal manifestó las siguientes razones para adicionar el artículo 17-H del código tributario:

"... Medidas contra contribuyentes defraudadores

"No obstante que se ha logrado un avance considerable en el control sobre la expedición de comprobantes fiscales, mediante el proceso de certificación, y sobre las operaciones realizadas por los contribuyentes, un gran número de éstos continúa realizando conductas contrarias a los objetivos de la administración tributaria, que afectan a toda la colectividad, entre ellas:

"Al ser objeto del ejercicio de facultades de comprobación, desaparecen o bien no ponen a disposición de la autoridad fiscal su contabilidad.

"En diversas ocasiones utilizan los comprobantes fiscales digitales para amparar probables operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

"Omiten en un mismo ejercicio fiscal, estando obligados a ello, la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas.

"Desaparecen del domicilio durante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

"Ante ello y tomando en cuenta que es requisito indispensable que los contribuyentes cuenten con un certificado de sello digital vigente, cuyo uso adecuado debe ser verificado por la autoridad fiscal, se considera necesario proponer la inclusión de medidas de control en este instrumento.

"En ese sentido, se propone la modificación del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, con el fin de dejar sin efectos los certificados de sellos o firmas digitales, y de esa forma evitar la emisión de comprobantes fiscales, por parte de los contribuyentes que hayan incurrido en alguna de las conductas señaladas.

"Asimismo, considerando la necesidad de los contribuyentes de seguir realizando sus actividades económicas y, por ende, contar con el certificado de sello o firma digital, se propone un procedimiento sumamente ágil, en el cual el contribuyente realizará la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal en la que demuestre que dejó de encontrarse en los supuestos por los que fue sancionado, e inmediatamente se le generará un nuevo certificado para que esté en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales, lo que prácticamente significa restablecer su situación. ..."

En el trámite del proceso legislativo, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, en el dictamen de la referida iniciativa, de fecha quince de octubre de dos mil trece, señaló, al respecto:

"Medidas contra contribuyentes defraudadores

"Cuarta. Esta Comisión Dictaminadora coincide con la propuesta del Ejecutivo Federal de reformar el artículo 17-H a fin de ampliar los supuestos en los que la autoridad fiscal esté facultada para dejar sin efectos los certificados de sellos o firmas digitales, en virtud de que se lesionan los intereses del fisco federal, al llevar a cabo el pago de las contribuciones (sic) y para tales efectos se proponen, entre otros, los siguientes supuestos de procedencia: i) que los contribuyentes, al ser objeto del ejercicio de facultades de comprobación, desaparecen o bien no ponen a disposición de la autoridad fiscal su contabilidad; ii) en diversas ocasiones utilizan los comprobantes fiscales digitales para amparar probables operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas; iii) omitan en un mismo ejercicio fiscal, estando obligados a ello, la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, y iv) desaparecen del domicilio durante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución; ahora bien, esta comisión considera que los supuestos relativos a no poner a disposición de la autoridad fiscal o no presentar su contabilidad no amerita la consecuencia jurídica que se pretende, en virtud de lo cual se estima procedente suprimirlo. Asimismo, se propone aclarar en el inciso a) que el acto por el que la autoridad detecta las omisiones, debe ser una vez que ha existido un requerimiento previo, conforme a lo siguiente:

"Artículo 17-H. ...

"X. ...

"a) Detecten que los contribuyentes, en un mismo ejercicio fiscal y estando obligados a ello, omitan la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, previo requerimiento de la autoridad para su cumplimiento.

"b) ...

"c) En el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento; no ponga a disposición o no presente su contabilidad, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

"d) ...'

"Bajo el contexto de lo estipulado respecto del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, si bien se coincide en que es necesario dejar sin efectos los certificados de sellos o firmas digitales y contar con elementos para tener por desistida una solicitud de devolución, cuando las autoridades fiscales detecten que se incurrió, entre otras, en algunas de las infracciones a que se refiere el artículo 83 del mismo ordenamiento, se estima que la redacción no es congruente con la pretensión, por lo que se considera llevar a cabo modificaciones respecto del artículo 83, para quedar como sigue:

"...

"Por otra parte, también se coincide con lo expresado en la exposición de motivos de la Iniciativa en estudio respecto a que se establezca un procedimiento ágil en el cual el contribuyente pueda realizar la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal, en la que demuestre fehacientemente que dejó de encontrarse en los supuestos por los que fue sancionado, con lo cual inmediatamente se generará un nuevo certificado para que esté en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales. ..."

Así, del proceso legislativo aludido se desprende que la cancelación de certificados de sellos o firmas digitales surgió como una **medida de control** de dicho instrumento, ante la necesidad de que los contribuyentes hagan un uso adecuado del mismo.

Dicha medida de control se tradujo en la cancelación de los certificados referidos, con el fin de evitar la emisión de comprobantes fiscales, por parte de los contribuyentes que hayan incurrido en alguna conducta contraria a los objetivos de la administración tributaria, tales como: omitir la presentación de declaraciones periódicas, pese a mediar requerimiento para su cumplimiento; que durante el procedimiento administrativo de ejecución o durante el ejercicio de facultades de comprobación, no puedan ser localizados o desaparezcan; emitan comprobantes fiscales para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas; o bien, actualicen una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 del código fiscal federal.<sup>6</sup>

No obstante lo anterior, considerando la necesidad de los contribuyentes de seguir realizando sus actividades económicas y, por ende, contar con el certificado de sello o firma digital, el legislador propuso un procedimiento ágil, en el cual, el contribuyente realice la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal, demostrando que dejó de encontrarse en los supuestos por los que le fue cancelado su certificado y, **derivado de ello, de forma inmediata se le genere un nuevo certificado para que esté en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales, lo que prácticamente significa restablecer su situación.**

En ese sentido, el último párrafo del artículo impugnado prevé que el procedimiento para llevar a cabo dicha aclaración, se desarrollará conforme lo determine el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general;<sup>7</sup> esto es, el legislador facultó a dicha autoridad administra-

<sup>6</sup> Infracciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedición de constancias y con la obligación de llevar contabilidad.

<sup>7</sup> Resolución Miscelánea Fiscal para 2015

**"Procedimiento para dejar sin efectos el certificado de sello digital de los contribuyentes, restringir el uso del certificado de FIEL o el mecanismo que utilizan las personas físicas para efectos de la expedición de CFDI y procedimiento para desvirtuar o subsanar las irregularidades detectadas.**

"2.2.3. Para los efectos del artículo 17-H, primer párrafo, fracción X del CFF, así como de las reglas 2.2.7., 2.7.1.21, y las demás que otorguen como facilidad algún otro esquema de comprobación fiscal, cuando las autoridades fiscales tengan conocimiento de la actualización de alguno de los supuestos previstos en el citado artículo, solicitarán al administrador general de Servicios al Contribuyente o al administrador central de Servicios Tributarios al Contribuyente, que deje sin efectos el CSD del contribuyente, o bien, restrinja el uso del certificado de FIEL o el mecanismo que utilizan las personas físicas para efectos de la expedición de CFDI.

"La resolución que determine dejar sin efectos el CSD o restringir el uso del certificado de FIEL o el mecanismo que utilizan las personas físicas para la expedición de CFDI, deberá quedar debidamente fundada, motivada y será notificada al contribuyente en términos del artículo 134 del CFF.

tiva para que señale la forma de subsanar las irregularidades detectadas, con las pruebas que a su derecho convengan al contribuyente, a fin de que pueda obtener un nuevo certificado. En el mismo párrafo, se establece que la autoridad fiscal deberá emitir la resolución sobre dicho procedimiento en un plazo **máximo de tres días**, contado a partir del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud correspondiente, lo que corrobora el hecho de que se trata de un procedimiento sumario, que tiene por objeto que el contribuyente pueda volver a desarrollar sus actividades económicas y expedir comprobantes fiscales con normalidad.

Derivado de lo anterior, se advierte que, contrario a lo sostenido por el recurrente, la cancelación del certificado de sello o firma digital del contribuyente **no constituye una medida de carácter definitivo**, ni una supresión permanente de dicho certificado sino un acto de molestia temporal.

En efecto, dicha medida constituye una afectación a la esfera jurídica del contribuyente que restringe sólo de manera **provisional o preventiva** sus derechos, cuando éste se ubica en alguna conducta que obstaculice o sea contraria a los objetivos de la administración tributaria; ello, con la finalidad de verificar el efectivo cumplimiento de la obligación prevista por el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental, así como de combatir las conductas tendentes a su evasión, fraudes o actos ilícitos, fin que es constitucionalmente válido.

---

"Para los efectos del artículo 17-H, tercer párrafo, 29, antepenúltimo párrafo y 69, primer párrafo del CFF, los contribuyentes podrán consultar en la página de Internet del SAT, los CSD que han quedado sin efectos.

"Para los efectos del artículo 17-H, sexto párrafo del CFF, los contribuyentes podrán subsanar las irregularidades detectadas o desvirtuar la causa por la que se dejó sin efectos su CSD, se restringió el uso de su certificado de FIEL o el mecanismo que utilizan para expedir CFDI, a través de un caso de aclaración que presente en la página de Internet del SAT, en la opción 'mi portal', conforme a la ficha de trámite 47/CFF 'Procedimiento para subsanar las irregularidades detectadas o desvirtuar la causa por la que se dejó sin efectos su certificado de sello digital, se restringió el uso de su certificado de FIEL o el mecanismo que utiliza para efectos de la expedición de CFDI', contenida en el anexo 1-A.

"Los contribuyentes a quienes se haya dejado sin efectos el certificado de sello digital para la expedición de CFDI, no podrán solicitar CSD o, en su caso, no podrán optar o continuar ejerciendo las opciones a que se refieren las reglas 2.2.7. y 2.7.1.21., ni alguna otra opción para la expedición de CFDI establecida mediante reglas de carácter general, en tanto no desvirtúen o subsanen las irregularidades detectadas.

"Para la aplicación del procedimiento previsto en la presente regla, cuando las autoridades fiscales soliciten que se deje sin efectos un certificado de sello digital se considera que también solicitan la restricción del uso del mecanismo que utilice el contribuyente para la expedición de CFDI conforme a las reglas 2.2.7. y 2.7.1.21., o la que establezca la opción correspondiente."

Es ilustrativa en este sentido, la tesis sustentada por la Primera Sala 1a. CXVIII/2006, de rubro: "OBLIGACIONES FISCALES. EL COMBATE A CONDUCTAS TENDENTES A SU EVASIÓN, FRAUDES O ACTOS ILÍCITOS ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO."<sup>8</sup>

Lo anterior es así, toda vez que si bien el artículo reclamado establece la "cancelación" del certificado de sello o firma digital del contribuyente, el objeto de la misma no es restringir de manera definitiva el uso del certificado de referencia, lo que queda de manifiesto, al prever la propia norma, un procedimiento sumario que le permite al gobernado subsanar la irregularidad que haya ocasionado su cancelación; de tal forma que se puede afirmar que dicha medida sí tiene una temporalidad, que si bien no está definida en la ley, dependerá del propio contribuyente, en tanto aparezca y tome las medidas pertinentes para regularizar su situación, conforme a las disposiciones aplicables.

Sin que obste a lo anterior, el señalamiento del agraviado, en el sentido de que, conforme a la porción normativa tildada de inconstitucional, la determinación de dejar sin efectos el certificado de sello digital del contribuyente, se actualiza de manera inmediata por la sola circunstancia de que en el ejercicio de las facultades de comprobación, se detecte que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien, se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron

---

<sup>8</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 263, cuyo texto es:

"De la interpretación sistemática de los artículos 3o., 16, 25 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima objetivo y admisible, desde el punto de vista constitucional, que la legislación fiscal combata la manipulación impositiva efectuada por los causantes por medio de prácticas evasoras, así como la realización de posibles fraudes o actos ilícitos en perjuicio del fisco federal, mejorando el control fiscal y asegurando la efectiva recaudación del impuesto. En ese tenor y en virtud de la importancia de contribuir al sostenimiento del Estado, resulta válido que la legislación –y la administración tributaria en su ámbito competencial– prevea los mecanismos que permitan combatir las actuaciones de los particulares tendientes a manipular o eludir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en el entendido de que éstas se hallan indisolublemente ligadas a un principio de responsabilidad social para la consecución de los fines a los que aspira la Constitución Federal. En consecuencia, el legislador está facultado para regular ciertas conductas –como la manera en que debe cumplirse una determinada obligación tributaria– constringiendo la esfera jurídica de los derechos individuales. Lo anterior, considerando que es lógico que el sistema tributario prevea mecanismos que permitan hacer exigible a los particulares esa obligación constitucional, de cuyo cumplimiento depende la eficacia de las finalidades sociales encomendadas constitucionalmente al Estado. Por consiguiente, de la legislación tributaria pueden emanar restricciones a la libertad general de acción y a la propiedad, cuya validez constitucional en todo caso deberá examinarse por el Poder Judicial de la Federación.". Precedente: "Amparo en revisión 846/2006. Grupo TMM, S.A. 31 de mayo de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo."

para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas; ello, pues tal medida es provisional y puede ser revocada una vez subsanadas las irregularidades, porque se podrá obtener un "nuevo certificado", diverso al declarado sin efectos.

Cabe destacar que si bien es cierto que subsanadas las irregularidades por parte del contribuyente da lugar a que se emita un nuevo certificado y no permanezca el anterior, ello no torna inconstitucional el precepto, en virtud de que esa consecuencia atiende a la naturaleza digital del mismo, ya que un certificado de este tipo es un documento electrónico, mediante el cual, una autoridad de certificación (Servicio de Administración Tributaria) garantiza la vinculación entre la identidad de un sujeto o entidad y su clave pública, por medio de ellos, el contribuyente puede sellar electrónicamente la cadena original de las facturas electrónicas que emita, garantizando así el origen de la misma.

Lo anterior tiene sustento en las disposiciones que regulan su emisión, contenidas en el **capítulo II, de los medios electrónicos, del título I del Código Fiscal de la Federación**, vigente en dos mil quince, de donde se advierte que el artículo 17-G<sup>9</sup> de dicho ordenamiento señala que para que los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria se consideren válidos, deberán tener, entre otros requisitos, un código de identificación único, un periodo de vigencia y la mención de la tecnología empleada en la creación de la firma electrónica avanzada contenida en el certificado.

---

<sup>9</sup> **Artículo 17-G.** Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria para ser considerados válidos deberán contener los datos siguientes:

"I. La mención de que se expiden como tales. Tratándose de certificados de sellos digitales, se deberán especificar las limitantes que tengan para su uso.

"II. El código de identificación único del certificado.

"III. La mención de que fue emitido por el Servicio de Administración Tributaria y una dirección electrónica.

"IV. Nombre del titular del certificado y su clave del registro federal de contribuyentes.

"V. Periodo de vigencia del certificado, especificando el día de inicio de su vigencia y la fecha de su terminación.

"VI. La mención de la tecnología empleada en la creación de la firma electrónica avanzada contenida en el certificado.

"VII. La clave pública del titular del certificado.

"Cuando se trate de certificados emitidos por prestadores de servicios de certificación autorizados por el Banco de México, que amparen datos de creación de firmas electrónicas que se utilicen para los efectos fiscales, dichos certificados deberán reunir los requisitos a que se refieren las fracciones anteriores, con excepción del señalado en la fracción III. En sustitución del requisito contenido en dicha fracción, el certificado deberá contener la identificación del prestador de servicios de certificación y su dirección electrónica, así como los requisitos que para su control establezca el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general."

Asimismo, según el diverso 17-D,<sup>10</sup> del ordenamiento en estudio, los certificados tendrán una vigencia máxima de cuatro años, contados a partir de la fecha en que se expidan, por lo que, antes de que concluya el periodo de vigencia de un certificado, su titular podrá solicitar uno nuevo.

De lo que deviene que el hecho de que, conforme al artículo impugnado, una vez subsanadas las irregularidades del contribuyente, que dieron origen a la cancelación de su certificado, se le otorgue uno nuevo, obedece a que materialmente no es posible reactivar el que tenía, toda vez que cada certificado tiene un código de identificación único; sin embargo, ello no altera el carácter provisional de la medida, ni la torna inconstitucional, pues éste atiende al hecho de que su finalidad no es que el certificado quede permanentemente revocado, sino que el contribuyente haga un uso correcto del mismo y no incurra en alguna conducta contraria a los objetivos de la administración tributaria.

En este orden de ideas, atendiendo a la finalidad perseguida por el acto de autoridad, se concluye que el artículo 17, fracción X, inciso c), del Código Fiscal federal, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, establece un acto de molestia y, consecuentemente, tal y como lo apuntó el Juez Federal, no se rige por el principio de audiencia previa.

En este contexto, son infundados los agravios en los que la recurrente reitera la transgresión al principio de audiencia previa, porque como se ha visto, no constituye un acto privativo ni, consecuentemente, el de seguridad

---

<sup>10</sup> **Artículo 17-D.** Cuando las disposiciones fiscales obliguen a presentar documentos, éstos deberán ser digitales y contener una firma electrónica avanzada del autor, salvo los casos que establezcan una regla diferente. Las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general, podrán autorizar el uso de otras firmas electrónicas.

"Para los efectos mencionados en el párrafo anterior, se deberá contar con un certificado que confirme el vínculo entre un firmante y los datos de creación de una firma electrónica avanzada, expedido por el Servicio de Administración Tributaria cuando se trate de personas morales y de los sellos digitales previstos en el artículo 29 de este código, y por un prestador de servicios de certificación autorizado por el Banco de México cuando se trate de personas físicas. El Banco de México publicará en el Diario Oficial de la Federación la denominación de los prestadores de los servicios mencionados que autorice y, en su caso, la revocación correspondiente.

"...

"Para los efectos fiscales, los certificados tendrán una vigencia máxima de cuatro años, contados a partir de la fecha en que se hayan expedido. Antes de que concluya el periodo de vigencia de un certificado, su titular podrá solicitar uno nuevo. En el supuesto mencionado el Servicio de Administración Tributaria podrá, mediante reglas de carácter general, relevar a los titulares del certificado de la comparecencia personal ante dicho órgano para acreditar su identidad y, en el caso de las personas morales, la representación legal correspondiente, cuando los contribuyentes cumplan con los requisitos que se establezcan en las propias reglas. Si dicho órgano no emite las reglas de carácter general, se estará a lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo de este artículo. ..."

jurídica, en tanto que esa vulneración se hace derivar de que no se establece un plazo para la autoridad entre la fecha en que se incurrió en el incumplimiento que da origen a la cancelación y el momento en que se notifica al contribuyente, en tanto que tal y como lo apuntó el Juez Federal, eso ocurre de forma inmediata y la audiencia para el contribuyente se garantiza en vía sumaria, a través del procedimiento aclaratorio, en los términos en que apuntó el Juez a quo.

En consecuencia, dado que con la facultad de la autoridad fiscal para dejar sin efectos los certificados de sello o firma digital, no se priva al contribuyente de forma definitiva de derecho alguno, sino sólo restringe de manera provisional su uso, no es necesaria la existencia de un procedimiento previo en el que se le proporcione audiencia y defensa, sino por el contrario, se controla y vigila el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo cual viene exigido por la obligación de contribuir a los gastos públicos, prevista en el numeral 31, fracción IV, constitucional; por tanto, el ejercicio de dicha facultad está sujeto al cumplimiento de los requisitos previstos en el numeral 16 de nuestra Ley Fundamental, referentes a que dicho acto debe constar por escrito, emitido por la autoridad competente, debidamente fundado y motivado.

Aunado a lo anterior, la cancelación del certificado del contribuyente cuando en el ejercicio de las facultades de comprobación, se detecte que él no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien, se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas; **constituye una medida proporcional y razonable, porque su finalidad tiende a evitar prácticas fraudulentas y desalentar el incumplimiento de obligaciones fiscales** a las que los contribuyentes se encuentran constitucionalmente obligados. Consecuentemente, se trata de una medida administrativa de control, tendente a facilitar a la autoridad fiscal el ejercicio de su potestad coactiva.

En relación con la libertad de trabajo y comercio, la recurrente se duele de que el artículo combatido viola dicha libertad, prevista en el artículo 5o. constitucional, toda vez que la cancelación que decreta la autoridad interfiere e impide que realice las actividades lícitas a las que se dedica.

Dicho agravio resulta **infundado**, como se demostrará a continuación:

El artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en lo conducente, lo siguiente:

"Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. ...

"La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo."

De lo transcrito se deduce lo siguiente:

1. Que la libertad contenida en el precepto constitucional es permisiva; esto es, a ninguna persona se le puede impedir que se dedique a cualquier actividad que esté permitida por la ley.

2. Que el ejercicio de esta libertad permisiva sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se afecten los derechos de terceros.

3. Que dicha libertad también podrá vedarse por resolución gubernativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

4. Que la ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

En relación con la naturaleza del derecho a la libertad de trabajo, comercio e industria, el Tribunal Pleno ha fijado que si bien es un derecho humano, no puede pasarse por alto que se trata de un derecho que la Constitución Federal consagra en una fórmula que alude a una extensa estructura regulativa condicionante.<sup>11</sup>

Nuestro Máximo Tribunal también ha sostenido que dicha garantía constitucional está dirigida a las personas en particular y no a una transacción específica que los contribuyentes puedan llevar a cabo en ejercicio de una actividad comercial, pues la prohibición prevista en el artículo 5o. constitucio-

---

<sup>11</sup> Novena Época. Registro digital: 161222. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 29/2011, página 20: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO."

nal estriba en que no se impida a las personas dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos.<sup>12</sup>

De igual forma, ha establecido que la libertad de trabajo será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que se traduce en la convivencia y bienestar social.<sup>13</sup>

Bajo tales premisas, debe concluirse que para que el derecho de libertad de trabajo y comercio cobre efectividad, es necesario precisar que la misma debe entenderse sin perjuicio de sujetarse a las disposiciones de interés público que, no contraviniendo su ejercicio, dicten las autoridades para reglamentar su realización, ya que la libertad de comercio no es irrestricta y su ejercicio debe darse sin perjuicio de la sujeción a las diversas disposiciones que dicten las autoridades legislativas para reglamentar su realización y proteger el interés público.

Asimismo, no toda regulación del ejercicio y goce del derecho a la libertad del trabajo y del comercio, como el establecimiento de requisitos, condiciones o modalidades, implican una limitación o restricción a dicho derecho, sino sólo lo serán aquellas medidas que incidan en el núcleo del derecho a elegir un oficio o profesión, impidiendo su ejercicio libre.

En esos términos, si la previsión contenida en el numeral impugnado constituye un medio de control establecido por el legislador que sólo se decretará cuando en el ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien, se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas, en el ejercicio de las facultades de verificación, el contribuyente desaparezca; resulta claro que no incide de modo central o determinante en el derecho a elegir una profesión u oficio, toda vez que no implica una limitación a la posibilidad de ser titular de un establecimiento mer-

---

<sup>12</sup> Registro digital: 166917. Localización: [TA], 9a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 69, P. XLV/2009: "LIBERTAD DE TRABAJO. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE DICHA GARANTÍA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO SE REFIERE A OPERACIONES MERCANTILES ESPECÍFICAS INDIVIDUALMENTE CONSIDERADAS."

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XI, junio de 2000, tesis P. LXXXVIII/2000, página 28, registro digital: 191691.

cantil o realizar cierta actividad, sino únicamente constituye una medida impuesta con motivo de una causa a la que dio origen el propio contribuyente y que quedará sin efecto si se corrige la situación que le haya dado origen.

De donde se siga que dicha medida, en sí misma, no imposibilita u obstaculiza la realización de operaciones con posterioridad a dicha publicación.

En otro aspecto, tampoco asiste la razón al recurrente, en cuanto atribuye a la declaratoria de dejar sin efecto el certificado expedido por el Servicio de Administración Tributaria, porque vulnera el principio de presunción de inocencia, en virtud de que parte de la premisa falsa, consistente en que dicho artículo prevé un procedimiento administrativo sancionador, respecto del cual, se debe analizar la violación a ese postulado constitucional, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno.<sup>14</sup>

Para corroborar que efectivamente el artículo reclamado no prevé un procedimiento administrativo sancionador y que, en consecuencia, no le es aplicable el principio de presunción de inocencia en los términos que señala, es importante considerar lo siguiente:

El procedimiento administrativo sancionador se constituye por el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juicio por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas, ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, sea imponer alguna sanción.

Por infracción administrativa ha de entenderse aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.

Ahora bien, como se precisó anteriormente, el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación prevé y regula la cancelación de certificados por causas atribuibles al contribuyente, como es el hecho de que

---

<sup>14</sup> En efecto, el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento sancionador, según se desprende de la jurisprudencia, cuyo rubro es: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MÁTICES O MODULACIONES.", localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, Décima Época, registro digital: 2006590, jurisprudencia del Pleno, materia constitucional, tesis P./J. 43/2014 (10a.), página 41 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

se oculte, desaparezca o incurra en la expedición de comprobantes apócrifos, lo cual no constituye una sanción, sino en una medida temporal de molestia, hasta en tanto el gobernado cese en la conducta que la motivó.

En esos términos, no tiene el carácter de sanción o de privación de derechos la cancelación decretada conforme al artículo reclamado, sino que es un procedimiento de control de las operaciones realizadas por los contribuyentes vinculados con el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Por motivos similares, tampoco se configura la transgresión al primer párrafo del artículo 22 constitucional, que establece que quedan prohibidas, entre otras, las penas inusitadas y trascendentales:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. ..."

En relación con lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal ha emitido la siguiente jurisprudencia:

"Registro digital: 188555

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XIV, octubre de 2001

"Tesis: P./J. 126/2001

"Página: 14

"PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL.—Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada. Así, **por 'pena inusitada', en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.**"

De acuerdo con ese criterio, se considera que una pena inusitada es aquella inhumana, cruel, infamante y excesiva o que no corresponde a los fines que persigue la penalidad, y entre éstas, se encuentran las penas infamantes.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, se entiende por infamante y por la conducta de infamar, lo siguiente:

*"Infamante. Pa. de infamar. Que infama. 2. Adj. Que causa deshonra."*

*"Infamar. (Del latín infamare) tr. Quitar la fama, honra y estimación a una persona o cosa personificada."*

Por su parte, la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha definido así a la difamación:

*"Difamación. I. De difamar. Desacreditar a uno respecto a terceros. Supone un ataque a la fama o reputación de una persona; es decir, rebajar a alguien en la estima o concepto que los demás tienen de él ..."* (*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Editorial Porrúa, México 2002, tomo D-E, página 527).

De las anteriores definiciones se puede concluir que las penas infamantes son aquellas que atacan la fama o reputación de una persona, buscando deshonrarla o desacreditarla permanentemente respecto a terceros; lo cual está prohibido por el artículo 22 constitucional.

Ahora bien, en este caso, la recurrente alega que el precepto impugnado constituye una pena infamante, pues la cancelación del certificado digital desacredita su honra e imagen frente a terceros.

El agravio antes expuesto es infundado, pues como se ha visto, la cancelación del certificado digital no constituye una pena infamante, debido a que sólo es un medio de control que se utiliza para hacer cesar la conducta del contribuyente –haber incurrido en no ser localizado o que desapareció durante el procedimiento de fiscalización, o bien, que ha emitido comprobantes fiscales para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas–, en tanto que la misma contraviene disposiciones de orden público dándole oportunidad de aportar pruebas para aclarar la conducta que se le atribuye, sin que ello constituya una sanción, porque como se advirtió con anterioridad, no constituye una privación de un derecho, sino que únicamente una medida de control temporal.

Por otro lado, el agravio de la recurrente, en el sentido de que el numeral desacredita su imagen, es una cuestión que no deriva del precepto, sino de su propia conducta y no del procedimiento.

Por lo antes expuesto, el agravio de la recurrente es infundado, ya que dicho precepto no es contrario al artículo 22 constitucional, toda vez que no establece una sanción, ya que no se deshonra o desacredita al contribuyente ante la sociedad.

Finalmente, debe decirse que el agravio concerniente a la inaplicación de la resolución miscelánea en control de convencionalidad, en tanto que este tribunal no advierte oficiosamente razón que justifique ese ejercicio, ni basta para ello que la recurrente esgrima que los conceptos de violación debieron ser analizados en forma conjunta y favoreciendo el más amplio ámbito de protección de los derechos humanos y no en forma restrictiva, en virtud de que no basta la sola aseveración en ese sentido para inaplicar una norma general, ni para conferirle derechos soslayando el cumplimiento de los deberes constitucionales a los que se encuentra obligado como contribuyente.

Derivado de lo anterior, debe dejarse sin materia la revisión adhesiva intentada por la autoridad tercero interesada en la que alega cuestiones de constitucionalidad, pues tomando en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el artículo 82 de la Ley de Amparo que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoría.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, el criterio siguiente:

"Novena Época

"Registro digital: 171304

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVI, septiembre de 2007

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 166/2007

"Página: 552

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.—El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su

último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria."

**Remisión al Tribunal Colegiado.** Ante lo infundado de los agravios concernientes a aspectos de constitucionalidad y toda vez que la materia de constitucionalidad, por la que reasumió competencia este Alto Tribunal, ha quedado resuelta, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno para que se avoque a resolver los planteamientos de legalidad hechos valer en la demanda de amparo, en términos de lo previsto en los artículos 83 y 84 de la Ley de Amparo; así como lo dispuesto en los puntos tercero, cuarto, fracción I, inciso a), noveno y décimo primero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\*, en contra del artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil quince.

TERCERO.—Queda sin materia la revisión adhesiva.

CUARTO.—Se reserva la jurisdicción al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P/J. 28/99, P/J. 29/99, P/J. 4/2010 y P/J. 47/95 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos IX, abril de 1999, páginas 260 y 258, XXXI, febrero de 2010, página 5 y II, diciembre de 1995, página 133, respectivamente.

La tesis aislada P.LXXXVIII/2000 citada en esta ejecutoria, aparece publicada con el rubro: "LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLOS QUEDARÁN SIN EFECTOS, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, AL NO ESTABLECER UNA SANCIÓN.** Los supuestos contenidos en la norma referida, en los que los certificados emitidos por el Servicio de Administración Tributaria de los contribuyentes que han incurrido en alguna de las conductas en él sancionadas quedarán sin efectos, constituyen una medida temporal que protege el interés público y social, y un procedimiento de control de las operaciones vinculadas con el cumplimiento de diversas obligaciones fiscales que persiste hasta en tanto cesen en la conducta que la motivó; de ahí que, al tratarse de una consecuencia lógica atribuible a los propios contribuyentes por haber perdido los atributos para emitir los comprobantes fiscales, el precepto legal citado no es violatorio del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no establece una sanción.

2a./J. 123/2017 (10a.)

Amparo en revisión 187/2016. Consorcio Capac, 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. Ausente: Margarita

Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 302/2016. IQ Electronics International, S.A. de C.V. 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 consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo en revisión 893/2016. Corporativo Vervactum, S.A. de C.V. 18 de enero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snijpeliski Nischli.

Amparo en revisión 951/2016. Aluminio y Metales Orión, S.A. de C.V. 19 de abril de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: N. Montserrat Torres Contreras.

Amparo en revisión 1253/2016. Desarrolladora Damalko, S.A. de C.V. 10 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis de jurisprudencia 123/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciséis de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE DISPONE LOS SUPUESTOS EN LOS QUE QUEDARÁN SIN EFECTOS, ESTABLECE UN ACTO DE MOLESTIA QUE NO SE RIGE POR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA.** El precepto citado contiene los supuestos en que los certificados emitidos por el Servicio de Administración Tributaria de los contribuyentes que han incurrido en alguna de las conductas en él sancionadas quedarán sin efectos, lo que constituye una medida de control expedita y ágil que no es de carácter definitivo, ni se trata de una supresión permanente del certificado, sino por el contrario, la propia norma prevé un procedimiento sumario que permite al gobernado subsanar las irregularidades que hayan ocasionado esa medida, lo que no implica un acto privativo, sino un acto de molestia temporal que restringe de manera provisional y preventiva los derechos

del contribuyente cuando se ubica en alguna conducta contraria a los objetivos de la administración tributaria. En consecuencia, el artículo 17-H, fracción X, del Código Fiscal de la Federación no se rige por el derecho de audiencia previa reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que, en todo caso, está sujeto al cumplimiento de los requisitos del diverso artículo 16 constitucional, referentes a que el acto respectivo debe constar por escrito, ser emitido por la autoridad competente, y estar debidamente fundado y motivado.

## 2a./J. 124/2017 (10a.)

Amparo en revisión 187/2016. Consorcio Capac, 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. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 302/2016. IQ Electronics International, S.A. de C.V. 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 consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo en revisión 966/2016. Grupo Comercializador Bonanza, S.A. de C.V. 8 de marzo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: N. Montserrat Torres Contreras.

Amparo en revisión 869/2016. Héctor del Río Méndez. 29 de marzo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: José Fernando Franco González Salas; en su ausencia hizo suyo el asunto Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 1082/2016. Kurgan Distribución y Logística, S. de R.L. de C.V. y/o Kurgan Distribución y Logística, S.A. de C.V. 10 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: N. Montserrat Torres Contreras.

Tesis de jurisprudencia 124/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciséis de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS. AUTORIDAD COMPETENTE PARA DETERMINAR SU MONTO POR CONCEPTO DE REPARACIÓN DEL DAÑO.**

**COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS. LA COMPENSACIÓN Y LA FUNCIÓN INDEMNIZATORIA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS, DEBE ENTENDERSE EN TÉRMINOS DE COMPLEMENTARIEDAD.**

**COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS. LA MANIFESTACIÓN DE CONFORMIDAD DE LA VÍCTIMA AL OBTENER EL MONTO DE UNA REPARACIÓN A TRAVÉS DE OTROS MECANISMOS, NO IMPIDE EL ACCESO AL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.**

AMPARO EN REVISIÓN 943/2016. FRANCISCO JAVIER MACHORRO SANTANA. 1 DE FEBRERO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I.; VOTÓ CONTRA CONSIDERACIONES MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se promueve contra la sentencia dictada por una Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó determinar sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud de acceso a los recursos del fondo de ayuda, asistencia y reparación integral, en su calidad de víctima; y no resulta necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El presente medio de impugnación se promovió en tiempo, ya que la sentencia recurrida se notificó por lista a la autoridad responsable el **jueves doce de noviembre de dos mil quince**,<sup>1</sup> notificación que surtió efectos el mismo día, según lo dispuesto por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo, por lo que el término de diez días a que se refiere el artículo 86 del citado ordenamiento, transcurrió del **viernes trece al lunes treinta de noviembre**, sin contar los días catorce, quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre, por ser inhábiles; en tanto que el recurso de revisión se presentó **el miércoles dieciocho de noviembre de dos mil quince**.

Asimismo, la **revisión adhesiva** se presentó en tiempo, toda vez que el acuerdo de admisión del recurso principal se notificó por lista a la parte quejosa el dos de febrero de dos mil dieciséis, y el escrito que la contiene se presentó el jueves cuatro de febrero siguiente, por lo que puede colegirse que su interposición fue oportuna.

El recurso de revisión principal fue interpuesto por la **directora general de Asuntos Jurídicos de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas**, en representación de la autoridad responsable Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, actuando en los términos del artículo 9 de la Ley de Amparo, relacionado con el 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, por lo que se encuentra satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación para promover el recurso.

Por su parte, la revisión adhesiva fue interpuesta por **\*\*\*\*\***, por su propio derecho —quien tiene el carácter de parte quejosa en el presente juicio—, de ahí que se encuentre acreditada la legitimación para adherirse al recurso principal.

TERCERO.—**Antecedentes.** Para estar en aptitud de examinar la materia del presente recurso, es importante tener presentes los siguientes antecedentes que informan el asunto:

**I. Demanda de amparo.** Del escrito inicial de demanda y de su ampliación se desprenden los siguientes datos que interesan para la solución del presente asunto:

El quejoso señaló como acto reclamado el retardo por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de emitir la resolución definitiva en

<sup>1</sup> Foja 148 vuelta del expediente de juicio de amparo indirecto **\*\*\*\*\***.

la que determine la procedencia de la solicitud de acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, formulada por el quejoso \*\*\*\*\* en su calidad de víctima, la cual se deriva de la recomendación \*\*\*\*\* emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –en la que se estableció que diversos elementos militares lo sometieron a actos de tortura y tratos crueles e inhumanos–.<sup>2</sup>

Al rendir el informe justificado, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en representación del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, remitió copia certificada de la resolución de veintiocho de julio de dos mil quince dictada dentro del expediente \*\*\*\*\* , en la que declaró **improcedente** la solicitud del quejoso para acceder a los recursos del aludido fondo.

Ello, toda vez que, previamente a la presentación de la solicitud en comento, la Secretaría de Marina había celebrado un convenio con el promovente de amparo en el que manifestó estar de acuerdo en recibir determinada cantidad por el concepto de "reparación del daño" por los actos de tortura y tratos crueles e inhumanos que le fueron infligidos por diversos elementos militares; siendo que no correspondía a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas revisar tal reparación.

Al respecto, el quejoso amplió la demanda de amparo para combatir los fundamentos del referido fallo emitido por la Comisión responsable, en la que adujo, sustancialmente, que: (I) la responsable omitió determinar y cuantificar la reparación integral, oportuna, plena, diferenciada, transformadora y efectiva a su favor, de conformidad con los artículos 26 y 65 de la Ley General de Víctimas y al no hacerlo y permitir que la Secretaría de Marina cuantificara y elaborara el plan de reparación integral que por ley le correspondía a aquella autoridad, lo revictimizó; y, (II) que fue por necesidad que recibió el monto que la Secretaría de Marina le ofreció, pero dicha cantidad no se ajusta a lo dispuesto por los artículos 5 y 27 de la Ley General de Víctimas, máxime que la solicitud para acceder al fondo en materia de reparación es procedente siempre que se cuente con resolución, como lo es, en el caso, la recomendación \*\*\*\*\* .

**II. Sentencia de amparo.** El Juez de Distrito otorgó el amparo solicitado por la parte quejosa, atendiendo a las siguientes consideraciones esenciales:

---

<sup>2</sup> Foja 93 del cuaderno de pruebas anexo al juicio de amparo \*\*\*\*\* .

• **Cuestiones de procedibilidad.** En principio, consideró que en la especie se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la ley de la materia, respecto a la impugnación del "retardo por parte de la responsable dentro del expediente \*\*\*\*\*", respecto del dictado de la resolución definitiva en la que se determine sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud de acceso, a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral", formulada por el quejoso en su calidad de víctima derivada de la recomendación \*\*\*\*\*.

Es así, en virtud de que al rendir su informe justificado, la autoridad responsable remitió copias certificadas de **la resolución emitida el veintiocho de julio de dos mil quince; en la que se resolvió la petición del quejoso**; de ahí que la conducta omisiva imputada a la responsable que motivó la promoción de este proceso, desapareció al haberse pronunciado la resolución en cita, con lo que se cumplen las obligaciones previstas en el artículo 8 constitucional que toda autoridad a quien le fue formulada una petición debe cumplir, es decir, dar respuesta a lo solicitado y darlo a conocer al gobernado en breve término.

• En esa tesitura, respecto al referido acto opera la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, al haber cesado sus efectos, de manera que debe sobreseerse en el juicio, con apoyo en el diverso precepto 63, fracción V, del mismo cuerpo normativo.

• **Análisis del fondo del asunto.** Preciado lo anterior, en virtud de que el Juez de Distrito estimó que no se actualiza algún motivo diverso de inercitabilidad de la acción de amparo, ni las partes alegaron la existencia de alguna que amerite el examen correspondiente, procedió al estudio de la resolución emitida el veintiocho de julio de dos mil quince, dentro del expediente \*\*\*\*\* , mediante la cual la responsable determinó que era improcedente la solicitud del quejoso para acceder a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que tutela la Ley General de Víctimas.

• Al respecto, una vez realizado el estudio respectivo de la Ley General de Víctimas y su reglamento, el Juez determinó que los derechos de las víctimas que establece la aludida ley *son de carácter enunciativo* y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Federal, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas "**favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos**".

Y que las víctimas tendrán, entre otros, el derecho a ser reparadas por el Estado *de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva*

por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, *compensación*, satisfacción y medidas de no repetición.

- Atendiendo a lo anterior, el Juez de Distrito consideró que, tal como lo adujo el quejoso, el Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, dentro de sus funciones y facultades, cuenta con la de establecer medidas que contribuyan a garantizar *la reparación integral, efectiva y eficaz* de las víctimas que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de un delito o de la violación de sus derechos humanos.

- Además, debe determinar la procedencia o improcedencia del pago de una compensación a cargo del fondo para  *cubrir la compensación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales*, en términos de la Ley General de Víctimas, y además cuantificarla.

- Lo anterior, sin que deba tomar en consideración el hecho de que la Secretaría de Marina le hubiese entregado cierta cantidad de dinero al quejoso para la reparación del daño, toda vez que dicha autoridad –que cometió la violación de derechos humanos contra el promovente de amparo– no es la que debe cuantificar la reparación respectiva, en virtud de que **"quien cuenta con las facultades para ello, es el Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas"**.

Máxime que la Comisión responsable debe cuantificar el monto de la reparación a que tiene derecho el quejoso y tomar las medidas conducentes **"para que la compensación respectiva sea integral, pues de no hacerlo no cumpliría con las obligaciones que le impone la Ley General de Víctimas y se contravendrían los principios que deben regir en el procedimiento administrativo de origen"**.

- En ese sentido, el hecho de que la Secretaría de Marina hubiese entregado al quejoso la cantidad de \$\*\*\*\*\*\_\*\*\*\*\*, por concepto de reparación del daño, no impide que se le pueda indemnizar al quejoso conforme a la Ley General de Víctimas, pues de resultar procedente el acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación integral por concepto de compensación, y se considere que debe otorgarse una cantidad mayor a la ya erogada por la referida secretaría, tal monto, en su caso, puede ser tomado en consideración como abono al que conceda la comisión responsable.

De ahí que la autoridad responsable, al haber determinado que era improcedente el pago por concepto de compensación, debido a que éste había

sido cubierto por la Secretaría de Marina **"sin antes haber analizado ni cuantificado dicho monto, violó los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica del quejoso."**

Atento a lo anterior, el Juez Federal otorgó el amparo solicitado por la quejosa para el efecto de que:

**"1)** Deje insubsistente la resolución reclamada.

**"2)** Emita una nueva, en la que en atención a lo aquí resuelto, **se abstenga de considerar que no tiene competencia para revisar las determinaciones o actos de la Secretaría de Marina en materia de la anulación, confirmación, modificación o suspensión de sus actos;** y,

**"3)** Con plenitud de jurisdicción **resuelva sobre la procedencia e improcedencia de la solicitud de acceso a los recursos del Fondo de Ayuda y Reparación Integral (sic) por concepto de compensación formulada por el quejoso."**

**III. Recurso de revisión.** Inconforme con lo anterior, la directora general de Asuntos Jurídicos de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en representación de la responsable Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, interpuso recurso de revisión que fue admitido y registrado con el número de expediente \*\*\*\*\* del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito el veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Mediante escrito presentado el cuatro de febrero de ese mismo año, el quejoso \*\*\*\*\*, interpuso **recurso de revisión adhesivo**, el cual fue admitido a trámite mediante auto de cinco de febrero siguiente.

En sus agravios, la autoridad recurrente aduce, sustancialmente, lo siguiente:

- En el **primer agravio** sostiene que el Juez de Distrito no resuelve de manera congruente, coherente, ni exhaustiva la sentencia reclamada, toda vez que no analizó el acto reclamado a la luz de la Ley General de Víctimas, pues acorde a tal ordenamiento legal, la autoridad se encuentra jurídicamente imposibilitada para emitir una nueva compensación económica por reparación de daño, ya que de autos se advierte que al quejoso ya le fue reparada tal lesión con los \$\*\*\*\*\* –\*\*\*\*\*– que recibió por parte de la Secretaría de Marina y con los cuales no se inconformó en su momento.

Como consecuencia de ello, el quejoso no reúne los requisitos establecidos en los artículos 65 de la Ley General de Víctimas, 81 de su reglamento, así como 38, inciso c), de los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, entre los que destaca *no haber recibido pago alguno por los mismos conceptos*, lo que aunado a otras circunstancias, hizo que el Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas determinara la improcedencia del pago por concepto de compensación por violación a derechos humanos cometidos por autoridades federales.

- Es así, que al haber recibido el ahora quejoso una cantidad de dinero por concepto de pago de reparación del daño, proveniente de una autoridad de la administración pública federal, como lo es la Secretaría de Marina, se actualiza la improcedencia del acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, en cuanto hace a la compensación por violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales, toda vez que para acceder a los recursos del fondo **"es un requisito esencial que el solicitante: no haya recibido cantidad alguna proveniente de cualquier programa, fondo, fideicomiso o similar –cualquier mecanismo– de la administración pública federal, por los mismos conceptos"**, de conformidad con el artículo 149, fracción II, de la Ley General de Víctimas.

- En su **segundo agravio** manifiesta que el Juez de Distrito entró al estudio del fondo del asunto, soslayando que en la especie se actualiza la causal de improcedencia establecida en las fracciones XIII y XIV del artículo 61, en relación con el 64, ambos de la Ley de Amparo, en virtud de que los actos reclamados derivan de otros consentidos por el quejoso.

Es así, ya que el convenio de fecha cinco de abril de dos mil quince, suscrito entre el quejoso y la Secretaría de Marina, mediante el cual se otorga al primero la cantidad de \$\*\*\*\*\* \_\*\*\*\*\*- **"dándose por satisfecho"** de la reparación del daño, se *traduce en el consentimiento expreso del acto reclamado*, por lo que si posteriormente, el quejoso solicita una nueva compensación ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a título de reparación de daño, aduciendo que el monto que le fue entregado no le satisfizo, y ésta emite resolución negando únicamente dicha petición por considerar que es **"improcedente el pago por concepto de compensación toda vez que había sido cubierto en su totalidad el monto determinado, por la Secretaría de Marina y convenido por las partes"**, es dable concluir que, por lo que hace a la resolución reclamada, el Juez Federal debió sobreseer en el juicio de amparo al derivar el acto reclamado de actos consentidos por el quejoso.

- Lo anterior se sostiene porque si el quejoso estaba inconforme con el monto pagado por la Secretaría de Marina *debió promover juicio de amparo indirecto, juicio de nulidad o solicitar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que cuantificara el monto que tenía derecho a recibir por concepto de compensación a título de reparación del daño*, razón por la cual, tal convenio suscrito por el quejoso y la Secretaría de Marina adquirió firmeza al ser consentido expresa y tácitamente.

- En su **tercer agravio** aduce que en el fallo recurrido se realizó una incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 4, 69, primer párrafo, 70, 111, 132, 148 y 149, fracción II, de la Ley General de Víctimas; 77, 78, fracción III, 80, fracción I, 81, fracción II y 82, fracción II, del Reglamento de la Ley General de Atención a Víctimas; 31, inciso c), y 40 de los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Lo anterior, toda vez que en la especie el quejoso no está acreditado como víctima de un delito, sino como una víctima de violación a derechos humanos por autoridades federales en términos de la recomendación \*\*\*\*\* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, por ende, la determinación del Juez Federal resulta equivocada puesto que la finalidad de la ley es evitar la duplicidad en la aplicación de recursos, razón por la cual, *no puede constreñir a la autoridad responsable a cuantificar una compensación por concepto de reparación del daño cuando el quejoso ya se dio por satisfecho con la cantidad que recibió como pago a título de reparación de daño por parte de la Secretaría de Marina.*

- En su **cuarto agravio** señala que el Juez Federal debió considerar como inoperante el concepto de violación vertido por el quejoso en el escrito de ampliación de demanda, toda vez que no controvierte y mucho menos desvirtúa lo sostenido por la responsable, porque de sus argumentos no se desprende que se estén combatiendo las consideraciones y fundamentos en que se apoyó la autoridad responsable al momento de emitir la resolución reclamada, en virtud de que nunca probó que haya cumplido con las disposiciones legales o que éstas no le fueran aplicables y sólo se limitó a hacer valer afirmaciones genéricas en cuanto a que se le otorgó un trato diferenciado respecto del señor \*\*\*\*\*. En efecto, el concepto de violación debió considerarse como inoperante por el Juez Federal, porque el quejoso pretende obtener una compensación igual o similar a la que obtuvo el señor \*\*\*\*\* , a pesar de que no cumple con los requisitos establecidos en la Ley General de Víctimas, ni en el Reglamento de la Ley General de Víctimas, ni mucho menos con los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia

y Reparación Integral, para obtener dicha compensación, *siendo que ya recibió la reparación integral del daño por parte de la Secretaría de Marina y con el cual se dio por satisfecho.*

- En el **quinto agravio** sostiene que, contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, al quejoso no le asiste el derecho de reclamar *una compensación subsidiaria*, toda vez que de acuerdo por lo establecido en la Ley General de Víctimas y su reglamento, si bien existen dos figuras en relación con el pago de compensación a favor de las víctimas, siendo éstas la *compensación y compensación subsidiaria*, la primera se actualiza respecto a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales y *la segunda, se refiere a las víctimas de delitos del orden federal.*

Siendo que de la solicitud del quejoso de acceso a los recursos del Fondo por Compensación por Violación de Derechos Humanos cometidas por autoridades federales, así como de su escrito anexo, se advierte que el asunto que el Pleno de esta Comisión Ejecutiva debía analizar *fue la procedencia o improcedencia de la Reparación Integral por violaciones a derechos humanos.* En consecuencia, las normas en las cuales el Juez Primero de Distrito en el Estado de Colima fundamentó la sentencia recurrida no resultan aplicables al caso, al encontrarse referidas a un supuesto distinto al aplicable en la especie, a saber: la compensación subsidiaria.

CUARTO.—**Estudio.** Como cuestión previa al análisis del fondo de la presente revisión, resulta menester tener en cuenta que la autoridad recurrente, en su segundo motivo de disenso, señala que en la especie se actualiza la causal de improcedencia establecida en las fracciones XIII y XIV del artículo 61, en relación con el 64, ambos de la Ley de Amparo, en virtud de que los actos reclamados *derivan de otros consentidos por el quejoso.*

Es así, ya que el convenio de fecha cinco de abril de dos mil quince, suscrito entre el quejoso y la Secretaría de Marina, mediante el cual se otorga al primero la cantidad de \$\*\*\*\*\* \_\*\*\*\*\*— **"dándose por satisfecho"** de la reparación del daño, *se traduce en el consentimiento expreso de tal monto indemnizatorio*, por lo que si el quejoso estaba inconforme con el monto pagado por la Secretaría de Marina debió promover juicio de amparo indirecto, juicio de nulidad o solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que cuantificara el monto que tenía derecho a recibir por concepto de compensación a título de reparación de daño; de ahí que al no haberse inconformado con ello, tal convenio adquirió firmeza al ser consentido expresa y tácitamente; de ahí que la resolución reclamada derive de actos consentidos.

A juicio de esta Segunda Sala, debe **desestimarse** la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad recurrente, ya que su análisis *se encuentra estrechamente vinculado con el fondo del asunto*.

En efecto, debe tenerse en cuenta que, para que se actualice la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, por considerarse que el amparo se endereza contra actos derivados de otros consentidos, es menester que se acredite la existencia: **(I)** de un acto anterior consentido; y, **(II)** de un acto posterior "**que sea una consecuencia directa y necesaria de aquél**".

Ilustra lo anterior, la tesis emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, intitulada: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. SUPUESTOS PARA QUE OPERE ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA."<sup>3</sup>

En ese sentido, para dilucidar si en la especie se actualiza la referida causal de improcedencia del juicio de amparo, sería necesario determinar si el hecho de que el quejoso haya sido indemnizado por la Secretaría de Marina –por los actos de tortura y tratos crueles e inhumanos de los que fue víctima–, impide, en sí y por sí mismo, *que pueda beneficiarse del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas*.

Habida cuenta que para responder a ese cuestionamiento –esto es, si la improcedencia del aludido beneficio para el quejoso es una consecuencia directa y necesaria del convenio celebrado con la Secretaría de Marina–, resultaría indispensable abordar los puntos jurídicos que son atinentes al fondo del asunto, como lo es, precisamente, lo relativo al alcance de la reparación integral del daño ocasionado a las víctimas, tutelado por el referido ordenamiento legal, así como lo relacionado a la complementariedad del referido fondo en los casos en que se haya otorgado una indemnización a la víctima, cuando ésta estime que es insuficiente para reparar de manera íntegra el daño ocasionado por la violación a sus derechos humanos.

En suma, el análisis de la referida causal de improcedencia conllevaría examinar los temas atinentes al fondo de la litis constitucional planteada y, por ende, atendiendo a la técnica jurídica procesal del juicio de amparo, debe desestimarse tal argumento de procedibilidad del presente juicio.

<sup>3</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 9.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia P./J. 135/2001, que se lee bajo el rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>4</sup>

**Consideraciones de la sentencia de amparo que deben quedar firmes.** Antes de abordar el análisis de los agravios formulados por la parte recurrente, resulta pertinente señalar que no será materia de estudio de este recurso, la decisión del Juez Federal de sobreseer en el juicio de amparo respecto de la omisión reclamada al Pleno de la Comisión Ejecutiva de Víctimas. Ello, en virtud de que esa consideración no es motivo de impugnación en la presente vía; de ahí que tal decisión debe quedar firme.

**Estudio del fondo de la revisión.** Una vez agotados los temas de procedibilidad del presente medio constitucional y, en virtud de que esta Segunda Sala estima que en la especie no se actualiza causa de improcedencia alguna, lo procedente es analizar el fondo de los puntos jurídicos que deben dilucidarse en la presente vía.

En ese sentido, de la relatoría de antecedentes antes elaborada, se aprecia que la litis en el presente recurso de revisión en amparo indirecto, estriba en determinar:

**(1)** Si el hecho de que se otorgue un monto de compensación a la víctima, por parte de la autoridad que violó sus derechos humanos, impide, en sí y por sí mismo, que el gobernado pueda beneficiarse a su vez del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas, o bien, si aquel monto de compensación debe ser concebido de manera complementaria a la reparación integral del daño; y,

**(2)** Si conforme a la legislación aludida, corresponde únicamente al Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas cuantificar la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos, o bien, si las autoridades que son responsables de tales transgresiones, también pueden determinar la cantidad que debe ser erogada como compensación por tales lesividades.

Los referidos puntos jurídicos serán examinados en el orden precisado, para efecto de facilitar su resolución en la presente vía.

---

<sup>4</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 5.

**1. La accesibilidad al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas.** En sus agravios, la autoridad recurrente aduce, toralmente, que se encontraba jurídicamente imposibilitada para atender en sentido positivo la petición del quejoso de beneficiarse del aludido fondo, en virtud de que:

(I) No reúne los requisitos establecidos en los artículos 65, 149, fracción II, de la Ley General de Víctimas, 81 de su reglamento, así como 38, inciso c), de los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, entre los que se destaca que el solicitante *no haya recibido cantidad alguna proveniente de cualquier programa, fondo, fideicomiso o similar –cualquier mecanismo– de la Administración Pública Federal, por los mismos conceptos;*

(II) No se puede constreñir a la autoridad responsable a cuantificar una compensación por concepto de reparación de daño, cuando el quejoso *ya se dio por satisfecho con la cantidad que recibió como pago a título de reparación de daño, por parte de la Secretaría de Marina;*

(III) El quejoso no puede reclamar una compensación subsidiaria –a la otorgada por la Secretaría de Marina–, toda vez que de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Víctimas y su reglamento, esa compensación *únicamente aplica para el caso de que la víctima haya sido lesionada por delitos del orden federal,* siendo que en la especie el promovente de amparo se ubica en un supuesto distinto, concerniente a la violación a los derechos humanos; de ahí que únicamente podría reclamar una reparación integral, misma que ya fue satisfecha mediante la indemnización otorgada por la Secretaría de Marina.

A juicio de esta Segunda Sala, resultan **infundados** los agravios acabados de sintetizar y, para establecer las razones de ello, resulta pertinente tener en cuenta, en principio, el alcance del derecho fundamental a la reparación integral del daño, posteriormente, se analizará la Ley General de Víctimas y finalmente, se determinará lo relativo a la aplicación de tales cuestiones al caso concreto.

**1.1. Noción de la reparación integral del daño.** La reparación integral del daño que se causa con motivo de las violaciones a los derechos humanos es un principio altamente reconocido tanto a nivel interno, como a nivel internacional. Es un imperativo fundado en el Derecho Internacional Público que implica que toda violación de una obligación que haya producido un daño

*comporta un deber de repararlo adecuadamente*, siendo que la reparación de esa lesividad consiste en la plena restitución *–restitutio in integrum–*.<sup>5</sup>

En ese sentido, el concepto de reparación integral implica **"el reestablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados"**. Asimismo, en algunos casos, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de las situaciones estructurales o sistémicas que vulneran los derechos fundamentales, de tal forma que **"las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo"**.<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que la naturaleza y monto de la reparación ordenada **"dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial"**. Las reparaciones **"no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas"**, habida cuenta que una o más medidas pueden reparar un daño específico **"sin que éstas se consideren una doble reparación"**.<sup>7</sup>

En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares **"tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición"**, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos **"lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica"**.

Lo anterior deriva tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano y de los criterios de organismos internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que **"es un derecho efectivo de las personas agraviadas"**

---

<sup>5</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Reparaciones y costas. Sentencia de veintiuno de junio de mil novecientos ochenta y nueve. Serie C No. 9, párrafos 25 y 26.

<sup>6</sup> Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 450.

<sup>7</sup> Ídem.

**a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido".**

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis P. LXVII/2010, intitulada: "DERECHOS HUMANOS. SU VIOLACIÓN GENERA UN DEBER DE REPARACIÓN ADECUADA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA O DE SUS FAMILIARES, A CARGO DE LOS PODERES PÚBLICOS COMPETENTES."<sup>8</sup>

Por lo que hace a la reparación integral del daño en tratándose de los casos de **tortura y tratos crueles e inhumanos** –de los cuales fue víctima el quejoso, tal y como se deriva de la recomendación \*\*\*\*\* emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos–, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que, atendiendo a la obligación que se deriva de los artículos 2<sup>9</sup> y 7<sup>10</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consistente en investigar los actos de tortura, garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y velar porque no se realicen tales actos en el futuro **"los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible."**<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 28.

<sup>9</sup> "Artículo 2

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

"3. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a garantizar que:

"a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

"b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial;

"c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se hayan estimado procedente el recurso."

<sup>10</sup> "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."

<sup>11</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 20. "Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7)". 44 periodo de sesiones. 1992, párrafo 15.

Por otra parte, el Comité contra la Tortura –órgano creado en virtud de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes–, ha precisado que *la negligencia del Estado* a la hora de intervenir para poner fin a los actos de tortura, sancionar a los autores **"y ofrecer reparación a las víctimas de la tortura"**, facilita y hace posible que se cometan impunemente actos prohibidos por la Convención **"por lo que la indiferencia o inacción del Estado constituye una forma de incitación y/o de autorización de hecho"**.<sup>12</sup>

Asimismo, debe destacarse que respecto al alcance de la reparación integral del daño causado por la tortura u otros tratos crueles e inhumanos, el referido comité al emitir la Observación General No. 3 (2012) *"Aplicación del artículo 14 por los Estados Partes"*, estableció diversas directrices que deben ser cumplimentadas por los Estados Parte para cumplimentar con tal deber reparatorio.

En efecto, el término **"reparación"** empleado en el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, abarca los conceptos de **"recursos efectivos"** y **"resarcimiento"**. Así, el concepto amplio de reparación **"abarca la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición y se refiere a todas las medidas necesarias para obtener reparaciones por el incumplimiento de la Convención"**.<sup>13</sup> Habida cuenta que resulta menester que el Estado asegure que la víctima participe en el proceso de reparación y se tenga en cuenta que **"el restablecimiento de la dignidad de la víctima es el objetivo último de la reparación"**.<sup>14</sup>

Al respecto, se entenderá por *víctima* **"toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de actos u omisiones que constituyan una violación de la convención"**. Una persona será considerada víctima *con independencia de que el autor de la violación*

<sup>12</sup> ONU. Comité contra la Tortura. Observación general No. 2 "Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes". 24 de enero de 2008, párrafo 18.

<sup>13</sup> ONU. Comité contra la Tortura. Observación general No. 3 (2012) "Aplicación del artículo 14 por los Estados Partes". 13 de diciembre de 2012, párrafo 2.

<sup>14</sup> ONU. Comité contra la Tortura. Observación general No. 3 (2012) "Aplicación del artículo 14 por los Estados Partes". 13 de diciembre de 2012, párrafo 40.

*haya sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación de familia o de otra índole que exista entre el autor y la víctima.*<sup>15</sup>

Las obligaciones de los Estados Partes de proporcionar reparación, en virtud del artículo 14 son de dos tipos: **(I)** de procedimiento; y, **(II)** sustantivas.

Las obligaciones de **procedimiento** implican que los Estados promulguen leyes y establezcan mecanismos para la presentación de quejas, órganos de investigación e instituciones, entre ellos órganos judiciales independientes, que puedan determinar si una víctima de tortura y malos tratos tiene derecho a una reparación y concedérsela, *así como cerciorarse de que estos mecanismos y órganos sean eficaces y todas las víctimas puedan recurrir a ellos*. Las obligaciones **sustantivas** se traducen en que los Estados se cercioren de que las víctimas de torturas o malos tratos **"obtengan una reparación plena y efectiva, con inclusión de una indemnización y de los medios para lograr una rehabilitación lo más completa posible"**.<sup>16</sup>

De ahí que la reparación incluye las cinco medidas siguientes: **(I)** restitución; **(II)** indemnización; **(III)** rehabilitación; **(IV)** satisfacción; y, **(V)** garantías de no repetición. La reparación debe ser **"suficiente, efectiva y completa"**, al determinar las medidas de reparación y resarcimiento que se ofrezcan o concedan a las víctimas de la tortura **"deben tenerse en cuenta las características propias y las circunstancias de cada caso y que la reparación debe ajustarse a las necesidades particulares de la víctima y ser proporcional a la gravedad de las transgresiones cometidas contra ella"**. La reparación tiene **"un efecto preventivo y disuasivo inherente respecto de la comisión de transgresiones en el futuro"**.<sup>17</sup>

El derecho a una **"indemnización, pronta, justa y adecuada"** tiene múltiples dimensiones y debe ser suficiente para **"compensar los perjuicios a los que se pueda asignar un valor económico y sean consecuencia de torturas o malos tratos, sean o no pecuniarios"**.<sup>18</sup> Ello puede incluir el reembolso de los gastos médicos y fondos para sufragar servicios médicos o

<sup>15</sup> ONU. Comité contra la Tortura. Observación general No. 3 (2012) "Aplicación del artículo 14 por los Estados Partes". 13 de diciembre de 2012, párrafo 3.

<sup>16</sup> ONU. Comité contra la Tortura. Observación general No. 3 (2012) "Aplicación del artículo 14 por los Estados Partes". 13 de diciembre de 2012, párrafo 5.

<sup>17</sup> ONU. Comité contra la Tortura. Observación general No. 3 (2012) "Aplicación del artículo 14 por los Estados Partes". 13 de diciembre de 2012, párrafo 6.

<sup>18</sup> ONU. Comité contra la Tortura. Observación general No. 3 (2012) "Aplicación del artículo 14 por los Estados Partes". 13 de diciembre de 2012, párrafo 10.

de rehabilitación que necesite la víctima en el futuro para lograr la rehabilitación más completa posible; los perjuicios pecuniarios y no pecuniarios resultantes del daño físico o mental causado; la pérdida de ingresos y el lucro cesante debidos a la discapacidad causada por la tortura o los malos tratos y la pérdida de oportunidades, de empleo o educación, entre otros.

Además, se deben promulgar leyes que ofrezcan expresamente a las víctimas de tortura un recurso efectivo **"y reconozcan su derecho a obtener una reparación apropiada, que incluya una indemnización y la rehabilitación más completa posible"**.<sup>19</sup> Esa legislación debe permitir ejercer tal derecho a título individual. El Estado debe velar que **"toda víctima de actos de tortura o malos tratos cometidos en territorios bajo su jurisdicción obtenga reparación"**; de ahí que se deban de adoptar **"todas las medidas efectivas que sean necesarias para que todas las víctimas de esos actos obtengan una reparación"**.<sup>20</sup>

Los Estados Partes han de velar porque todas las víctimas de tortura o malos tratos **"independientemente de cuándo haya tenido lugar la violación y de si fue cometida por un régimen anterior o con su consentimiento, puedan ejercer su derecho a un recurso efectivo y a obtener reparación"**.<sup>21</sup>

**1.2. La regulación de la reparación integral del daño en la Ley General de Víctimas.** Una vez establecido lo anterior, debe tenerse en cuenta que, respecto al derecho de las víctimas de obtener una reparación integral por las violaciones a derechos humanos que se hayan cometido en su contra, el Estado Mexicano emitió la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece.

Según se desprende del artículo 2 de tal ordenamiento legal, el objeto de tal ley estriba, entre otras consideraciones en **"reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos"**.

<sup>19</sup> *Ibídem*, párrafo 20.

<sup>20</sup> *Ibídem*, párrafo 27.

<sup>21</sup> *Ibídem*, párrafo 40.

Al respecto, es menester puntualizar que, por **"violación a los derechos humanos"**, se entiende todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales **"cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas"**. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida **"sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público"**.<sup>22</sup>

Al respecto, esta Segunda Sala considera que, para efectos de que la víctima pueda reclamar una indemnización conforme lo establece la ley en cita por la violación a sus derechos humanos, resulta menester que el acto u omisión que realice la autoridad o el particular –sujetos activos del hecho victimizante–, sean considerados como un delito o bien, *como una causa de responsabilidad administrativa*.

Precisado lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Ley General de Víctimas establece que la reparación integral comprende las medidas de **"res-titución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica"**. Cada una de estas medidas deberá ser implementada a favor de la víctima **"teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante"**.<sup>23</sup> Destacándose que las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso **"se aplicará siempre la que más favorezca a la persona"**.

El principio de interpretación más favorable a la víctima se reitera en los artículos 3 y 7 de tal ordenamiento legal, los cuales prevén, respectivamente, que la Ley General de Víctimas se interpretará de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales **"favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas"**, y que *los derechos de las víctimas* que prevé tal ordenamiento legal **"son de carácter enun-ciativo"** y deberán ser interpretados **"favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos"**.

<sup>22</sup> Artículo 6, fracción XIX, de la Ley General de Víctimas.

<sup>23</sup> Artículo 1 de la Ley General de Víctimas.

Como se advierte de lo anterior, las normas previstas en la referida ley, en especial las relacionadas a los derechos de las víctimas, **no pueden ser interpretadas de manera restrictiva**, sino que deben realizarse a la luz del parámetro de regularidad constitucional *favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas*.

Entre esos derechos de las víctimas, se encuentra reconocido el relativo a "**ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron**".<sup>24</sup> Comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación "**compensación**", satisfacción y medidas de no repetición.

La compensación, como medida comprendida dentro de la reparación integral del daño, debe otorgarse a la víctima de forma "**apropiada y proporcional a la gravedad ... de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso**." La compensación se otorgará "**por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables**" que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos.<sup>25</sup> Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y *como mínimo*:

- La reparación del daño sufrido "**en la integridad física de la víctima**";
- La reparación "**del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral**", entendiendo por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende "**tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria**";
- El resarcimiento de "**los perjuicios ocasionados o lucro cesante**", incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

<sup>24</sup> Artículo 7, fracción II, de la Ley General de Víctimas.

<sup>25</sup> Artículo 27, fracción III, de la Ley General de Víctimas.

- La "**pérdida de oportunidades**", en particular las de educación y prestaciones sociales;
- Los "**daños patrimoniales**" generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;
- El pago de los "**gastos y costas judiciales**" del asesor jurídico cuando éste sea privado;
- El pago de los "**tratamientos médicos o terapéuticos**" que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima; y,
- Los gastos comprobables de "**transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento**", si la víctima reside en Municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.<sup>26</sup>

Asimismo, se desprende que el ingreso al registro nacional de víctimas –que incluye el registro federal y los registros de las entidades federativas–, se hará por la denuncia, la queja, o la noticia de hechos que podrá realizar la propia víctima, la autoridad "**el organismo público de protección de derechos humanos**" o un tercero que tenga conocimiento sobre los hechos.<sup>27</sup> El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto, entre otros, el *acceso a los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos, en los términos de la Ley General de Víctimas y las disposiciones reglamentarias*. Habida cuenta que al reconocerse su calidad de víctima, ésta "**podrá acceder a los recursos del fondo y a la reparación integral**",<sup>28</sup> de conformidad con lo previsto en la citada ley y en su reglamento.

El fondo de ayuda, asistencia y reparación integral, tiene por objeto "**brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos**".<sup>29</sup> Siendo relevante precisar que en el artículo 132 se establece que la Constitución de dicho fondo "**será con independencia de la existencia de otros ya establecidos para la atención a víctimas**". En ese

<sup>26</sup> Artículo 64 de la Ley General de Víctimas.

<sup>27</sup> Artículo 106 de la Ley General de Víctimas.

<sup>28</sup> Artículo 111 de la Ley General de Víctimas.

<sup>29</sup> Artículo 130 de la Ley General de Víctimas.

sentido "**la aplicación de recursos establecidos en otros mecanismos a favor de la víctima y los de esta ley** (general de víctimas) **se hará de manera complementaria, a fin de evitar su duplicidad.**"

Ahora, las solicitudes para acceder a los recursos del fondo en materia de reparación serán procedentes siempre que la víctima: **(I)** cuente con sentencia ejecutoria en la que se indique que sufrió el daño por dichos ilícitos, así como el monto a pagar y/o otras formas de reparación; **(II)** "**no haya alcanzado el pago total de los daños que se le causaron**"; **(III)** "**no haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía**", lo que podrá acreditarse con el oficio del Juez de la causa penal o con otro medio fehaciente; y, **(IV)** presente solicitud de asistencia, ayuda o reparación integral, siempre y cuando dicha solicitud sea avalada por la Comisión Ejecutiva.<sup>30</sup>

Las solicitudes que se presenten para acceder al fondo se atenderán considerando: **(I)** la condición socioeconómica de la víctima; **(II)** la repercusión del daño en la vida familiar; **(III)** la imposibilidad de trabajar como consecuencia del daño; **(IV)** el número y la edad de los dependientes económicos; y, **(V)** los recursos disponibles en el fondo.<sup>31</sup>

Se considerarán para la asignación de los recursos del fondo, además de los anteriores elementos: **(I)** la necesidad de la víctima; **(II)** la gravedad del daño sufrido por la víctima; **(III)** la vulnerabilidad de la víctima, en proporción al tipo de daño sufrido; **(IV)** el perfil psicológico de la víctima; **(V)** la posibilidad de que la víctima pueda acceder a medidas de atención, asistencia y protección en asociaciones civiles o privadas; y, **(VI)** los demás que señalen los lineamientos que al efecto emita la Comisión Ejecutiva.<sup>32</sup>

Habida cuenta que la Comisión Ejecutiva se encuentra obligada "**a cubrir con cargo al fondo, la compensación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por parte de autoridades federales**", cuando la persona se encuentre inscrita en el registro nacional de víctimas, haya presentado su solicitud por escrito libre, y:

**(I)** Cuento con una resolución emitida por un órgano jurisdiccional nacional, internacional, un organismo nacional o internacional de protección de los derechos humanos; y,

<sup>30</sup> Artículo 149 de la Ley General de Víctimas.

<sup>31</sup> Artículo 150 de la Ley General de Víctimas.

<sup>32</sup> Artículo 76 del Reglamento de la Ley General de Víctimas.

(II) Declare bajo protesta de decir verdad que *no ha recibido pago o indemnización alguna por concepto de la reparación del daño*. En caso de que a la víctima **"se le haya cubierto parte de la reparación integral a través de otros mecanismos, el fondo entregará, de manera complementaria, el monto no cubierto por el mecanismo respectivo"**.<sup>33</sup>

Si el Estado no pudiese hacer efectiva total o parcialmente la orden de compensación, establecida por mandato judicial o por acuerdo de la Comisión Ejecutiva **"deberá justificar la razón y tomar las medidas suficientes para cobrar su valor, o gestionar lo pertinente a fin de lograr que se concrete la reparación integral de la víctima"**.<sup>34</sup> Cuando la determinación y cuantificación del apoyo y reparación no haya sido dada por autoridad judicial u organismo nacional o internacional de protección de los derechos humanos **"ésta deberá ser realizada por la Comisión Ejecutiva"**.<sup>35</sup>

**1.3. La aplicación de los principios y reglas de la reparación integral del daño al caso concreto.** Atendiendo a lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala colige que el hecho de que la Secretaría de Marina hubiese entregado al quejoso la cantidad de \$\*\*\*\*\* \_\*\*\*\*\*\_, por concepto de reparación del daño –derivado de los actos de tortura y crueles e inhumanos de los que fue víctima–, *no impide, en sí y por sí mismo, que se le pueda indemnizar al promovente de amparo conforme a la Ley General de Víctimas*.

Es así, pues como se ha expuesto, el referido ordenamiento legal *proscribe expresamente que sus disposiciones sean interpretadas de manera restrictiva*, ya que su sentido normativo debe realizarse a la luz del parámetro de regularidad constitucional **"favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas"**, en especial, aquellos enunciados jurídicos que reconozcan *los derechos de las víctimas*, mismos que **"son de carácter enunciativo"**.

Por ende, el derecho de las víctimas a **"ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron"**, debe encontrarse garantizado en todo momento.

<sup>33</sup> Artículo 81 del Reglamento de la Ley General de Víctimas y 40 de los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

<sup>34</sup> Artículo 151 de la Ley General de Víctimas.

<sup>35</sup> Artículo 152 de la Ley General de Víctimas.

En ese sentido, si bien como lo indica la autoridad recurrente, en términos de los artículos 81 del Reglamento de la Ley General de Víctimas y 38, inciso c), de los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, uno de los requisitos necesarios para que las víctimas puedan acceder al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, consiste en que la persona **"declare bajo protesta de decir verdad que no ha recibido pago o indemnización alguna por concepto de la reparación del daño; ni está solicitando ningún tipo de apoyo por parte de cualquier programa, fondo, fideicomiso o similar de la Administración Pública Federal por los mismos conceptos"**.

Lo cierto es que ello no puede interpretarse sin tomar en cuenta lo que en seguida establece el citado artículo reglamentario –en conjunción con el artículo 40 de los aludidos lineamientos–, en cuanto a que, en caso de que a la víctima **"se le haya cubierto parte de la reparación integral a través de otros mecanismos"** –como lo es la compensación derivada del cumplimiento a una recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos–, el aludido fondo **"entregará, de manera complementaria, el monto no cubierto por el mecanismo respectivo"**.

Lo anterior se encuentra armonizado con lo previsto por el artículo 132 de la Ley General de Víctimas, en el sentido de que la Constitución y existencia del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral **"será con independencia de la existencia de otros ya establecidos para la atención a víctimas"**. En ese sentido **"la aplicación de recursos establecidos en otros mecanismos a favor de la víctima"** –como lo es, el pago erogado por una autoridad federal para dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos–, y los diversos reconocidos en la propia Ley General de Víctimas **"se hará de manera complementaria, a fin de evitar su duplicidad"**.

En esa lógica, **lo que el ordenamiento legal en cita proscribire no es la complementariedad del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, sino la duplicidad de la compensación que se otorgue para lograr la restitución integral**. De tal suerte que, una vez que efectivamente se haya otorgado a la víctima un monto compensatorio que resulte *integral, adecuado y efectivo* por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos –es decir, apropiado y proporcional a la gravedad de la violación sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso–, no ha lugar a que pueda acceder al referido fondo; por el contrario, si la víctima únicamente ha tenido acceso a una parte de la reparación integral a través de otros mecanismos, tal fondo entregará

**"de manera complementaria, el monto no cubierto por el mecanismo respectivo."**

Lo anterior se encuentra expresamente reconocido por el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, el cual consagra el principio de "**complementariedad**", que manda que los mecanismos, medidas y procedimientos contemplados en el referido ordenamiento legal, en especial los relacionados con la de asistencia, ayuda, protección, atención y reparación integral a las víctimas "**deberán realizarse de manera armónica, eficaz y eficiente entendiéndose siempre como complementarias y no excluyentes.**" Tanto las reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas "**deben ser complementarias para alcanzar la integralidad que busca la reparación.**"

Tan es así que el artículo 149 de la Ley General de Víctimas precisa que será procedente el acceso a los recursos del fondo en materia de reparación, entre otras cuestiones, cuando la medida reparatoria en otros mecanismos "**no haya alcanzado el pago total de los daños que se le causaron**"; o bien, "**no haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía**".

En tal sentido, resulta inconcuso que para poder negar el acceso a dicho fondo, *no basta que a la víctima se le haya otorgado cualquier pago por medio de otros mecanismos como compensación por la violación a sus derechos humanos*, pues como se ha visto, la víctima, con independencia de tal indemnización, tiene expedito su derecho, en tal carácter, para acceder a esos recursos cuando la reparación no haya sido integral –lo cual se desprende de los artículos 149 de la Ley General de Víctimas, 81 de su reglamento y 40 de los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral–; finalidad esencial que precisamente pretende salvaguardar el ordenamiento legal en comento.

Es decir, si bien la finalidad *performativa* de la ley en comento estriba en que toda persona que haya sido víctima de violaciones a sus derechos humanos le sea otorgado un monto de reparación, lo cierto es que *el objetivo perlocucionario* –finalidad última– de esos enunciados normativos obliga a que dicha reparación deba ser, en todo momento, de carácter integral, esto es, la reparación de esa lesividad debe consistir en la plena restitución –*restitutio in integrum*–.

En efecto, debe recordarse que, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una o más medidas pueden reparar un

daño específico "**sin que éstas se consideren una doble reparación**",<sup>36</sup> pues el deber que comporta reparar las violaciones a los derechos humanos, no se reduce a cualquier tipo de reparación, sino necesariamente, a una de *carácter integral*, entendiendo por ésta aquella que resulta "**suficiente, efectiva y completa**". La reparación a las violaciones a los derechos humanos, siempre debe *ser apropiada y proporcional a la gravedad de la violación sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso*.

De ahí que es dable concluir que, con independencia de que la víctima haya obtenido algún pago por concepto de reparación mediante algún medio o instrumento diverso al contemplado en la Ley General de Víctimas, tal situación, por sí sola, no puede tener el alcance de privarle a la víctima del derecho de acceder al fondo tutelado en tal ordenamiento legal *si esa medida compensatoria no resulta suficiente para reparar la totalidad de los daños materiales o inmateriales que derivaron de la violación a sus derechos humanos*; pues en tales casos el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, deberá entregar "**de manera complementaria, el monto no cubierto por el mecanismo respectivo**".

Estimar lo contrario, impediría que la Ley General de Víctimas pudiese cumplimentar con el alto cometido deóntico al que esta llamada, a saber "**reconocer y garantizar los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos**", en especial el derecho a "**la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos**". Aunado a que la dotaría de un carácter restrictivo y limitativo de los derechos de las víctimas, lo cual resultaría un contrasentido a sus propias disposiciones y fundamento teleológico.

Una vez precisado lo anterior, esta Segunda Sala considera que tampoco constituye un impedimento legal para el acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, el hecho de que, al recibir el monto indemnizatorio por los actos de tortura de los que fue víctima por parte de diversos elementos militares, el quejoso haya expresado que se "dio por satisfecho" de la reparación del daño.

---

<sup>36</sup> Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 450.

Es así, pues esa aseveración, en todo caso, únicamente podría tener efectos respecto al cumplimiento de la recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *como una parte de la reparación integral del daño* a la que tiene derecho el quejoso, pero de manera alguna podría implicar a que se le niegue el acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, pues no existe disposición alguna en la Ley General de Víctimas, en su reglamento o inclusive en los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que establezca que si la víctima se dio por satisfecho "a través de otros mecanismos" del monto indemnizatorio que le fue otorgado por alguna autoridad federal por concepto de reparación, será improcedente la petición para acceder a los recursos establecidos en dicho fondo.

Por el contrario, como se ha señalado, la víctima tiene expedito su derecho de solicitar la aplicación de los recursos contenidos en el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, en todos aquellos casos en que **"no haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía"**, *con entera independencia de si se haya conformado o con la compensación que en su caso le haya sido otorgada por alguna autoridad federal por la violación cometida contra sus derechos humanos.*

De ahí que en la especie el hecho de que el quejoso "se haya dado por satisfecho" del monto que le otorgó la Secretaría de Marina, de manera alguna puede constituir un fundamento jurídico para que la autoridad responsable le niegue el acceso al referido fondo para obtener "una reparación integral"; *pues ello implicaría aplicar una restricción a los derechos de las víctimas que no se encuentra prevista en ley*, lo cual no sólo atentaría de manera franca contra el principio de interpretación más favorable para las personas que rige la operabilidad de la Ley General de Víctimas, así como la finalidad última que persigue tal ordenamiento legal –*a saber, la plena salvaguarda de los derechos de las víctimas*–, sino que además vulneraría el principio de legalidad que rige toda actuación de autoridad, al obrar sin fundamento legal alguno.

A mayor abundamiento, esta Segunda Sala estima que el derecho fundamental de las víctimas a ser reparadas de manera integral por las violaciones cometidas a sus derechos humanos –en especial, como la acontecida en la especie, por la comisión de tortura y actos crueles e inhumanos–, no puede tener el carácter de renunciable, ni puede verse restringido por las necesidades económicas o presiones que puedan recaer en la víctima.

Es así, toda vez que la reparación integral del daño *es un derecho fundamental que tiene toda persona a que sea restablecida su dignidad intrínseca*

—cuando hayan sido violados los derechos que detenta en virtud de su humanidad—; *misma que, por su propia naturaleza, no resulta conmensurable y, por ende, negociable*. En efecto, el Estado Mexicano debe tener presente, en todo momento, que **"el restablecimiento de la dignidad de la víctima es el objetivo último de la reparación"**. Las autoridades estatales no pueden simplemente **"privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible"**.

Lo anterior se encuentra reconocido por el artículo 5 de la propia Ley General de Víctimas que prevé: **"en virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos"**.

Así entendido, el único límite fáctico jurídico que encuentra la reparación integral del daño por violaciones a los derechos humanos, radica en la imposibilidad financiera que pudiese presentar el Estado para restablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación. Empero, aun en tales casos, la propia Ley General de Víctimas señala que si el Estado Mexicano no pudiese hacer efectiva total o parcialmente la orden de compensación, establecida por mandato judicial o por acuerdo de la Comisión Ejecutiva **"deberá justificar la razón y tomar las medidas suficientes para cobrar su valor, o gestionar lo pertinente a fin de lograr que se concrete la reparación integral de la víctima"**.<sup>37</sup>

En ese sentido, el derecho inherente de toda víctima, y la correlativa a obligación a que le sea reparado de manera suficiente, efectivo y completo el daño generado por las violaciones cometidas contra sus derechos humanos —*en especial, la relacionada a la tortura y los actos crueles e inhumanos*—, no es susceptible de ser limitado, ni interpretado de manera restrictiva; *de ahí que siempre que sea posible que el Estado logre la reparación integral del daño, ésta debe llevarse a cabo*.

Atento a lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala concluye que, ni el hecho de que el quejoso haya obtenido un monto indemnizatorio por parte

---

<sup>37</sup> Artículo 151 de la Ley General de Víctimas.

de la Secretaría de Marina, ni que se haya "dado por satisfecho del mismo", constituye un impedimento jurídico para que pueda beneficiarse del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que tutela la Ley General de Víctimas y, por ende, resultan **infundados** los agravios expuestos por la comisión recurrente.

En esa tesitura, resulta correcto que el Juez de Distrito haya sostenido que resulta inconstitucional que la Comisión responsable haya determinado que era impropio que el quejoso se beneficiara del aludido fondo "**sin antes haber analizado ni cuantificado dicho monto**", pues **atendiendo a la naturaleza complementaria del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral**, la autoridad responsable debía analizar en el caso concreto, cuál era el monto de compensación que resultaba adecuado y proporcional a los daños cometidos por las violaciones a los derechos humanos del promovente de amparo.

Esto es, no era dable que la autoridad resolviera en abstracto que la víctima no podía beneficiarse del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, simplemente porque había recibido un pago por parte de la Secretaría de Marina, en virtud de que, conforme a las normas aplicables que rigen su actuación –*la Ley General de Víctimas, su reglamento, así como los Lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral*–, debía determinar la cuantía que le correspondía al quejoso para lograr la restitución plena de sus derechos y, *en caso de ser mayor al monto ya otorgado por la Secretaría de Marina, debía tomar esta última compensación de manera complementaria al monto integral respectivo.*

En ese sentido, debe **confirmarse el amparo otorgado al quejoso en la sentencia recurrida**, para el efecto de que la autoridad responsable, atendiendo a la petición del promovente de amparo y de no actualizarse algún otro impedimento legal en la especie, proceda a determinar la compensación –como medida comprendida dentro de la reparación integral del daño que debe otorgarse a la víctima– de forma "**apropiada y proporcional**", "**teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante**".<sup>38</sup>

Compensación que deberá de ser otorgada al quejoso "**por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables**" que

<sup>38</sup> Artículo 1 de la Ley General de Víctimas.

sean consecuencia de la violación de derechos humanos.<sup>39</sup> Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas deberán incluir entre otros y *como mínimo*:

- La reparación del daño sufrido **"en la integridad física de la víctima"**;

- La reparación **"del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral"**, entendiendo por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende **"tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria"**;

- El resarcimiento de **"los perjuicios ocasionados o lucro cesante"**, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

- La **"pérdida de oportunidades"**, en particular las de educación y prestaciones sociales;

- Los **"daños patrimoniales"** generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;

- El pago de los **"gastos y costas judiciales"** del asesor jurídico cuando éste sea privado;

- El pago de los **"tratamientos médicos o terapéuticos"** que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima; y,

- Los gastos comprobables de **"transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento"**, si la víctima reside en Municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Artículo 27, fracción III, de la Ley General de Víctimas.

<sup>40</sup> Artículo 64 de la Ley General de Víctimas.

Para tal determinación, deberá tomar en cuenta: **(I)** la condición socio-económica de la víctima; **(II)** la repercusión del daño en la vida familiar; **(III)** la imposibilidad de trabajar como consecuencia del daño; **(IV)** el número y la edad de los dependientes económicos; y, **(V)** los recursos disponibles en el fondo.<sup>41</sup>

Además de ello, deberá atender a: **(I)** la necesidad de la víctima; **(II)** la gravedad del daño sufrido por la víctima; **(III)** la vulnerabilidad de la víctima, en proporción al tipo de daño sufrido; **(IV)** el perfil psicológico de la víctima; **(V)** la posibilidad de que la víctima pueda acceder a medidas de atención, asistencia y protección en asociaciones civiles o privadas; y, **(VI)** los demás que señalen los lineamientos que al efecto emita la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.<sup>42</sup>

Consideraciones que, desde luego, no podrán prescindir de las conclusiones arrojadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al emitir la recomendación *\*\*\*\*\**, así como el monto que ya ha sido enterado por la Secretaría de Marina por concepto de reparación del daño, mismo que será concebido *de manera complementaria a la compensación que deba erogarse para lograr la reparación integral del daño*, sin perjuicio de los demás requisitos legales que deben observarse para tal efecto.

**2. La facultad para cuantificar el monto de compensación, como parte de la reparación integral del daño.** Sin perjuicio de lo anterior, esta Segunda Sala estima que resulta pertinente abordar el segundo de los puntos jurídicos que son materia de la presente revisión, pues con independencia de que se ha confirmado el amparo otorgado al quejoso, lo cierto es que, para salvaguardar los principios de seguridad jurídica y legalidad, resulta oportuno que este Alto Tribunal determine lo relativo a la competencia de las autoridades para cuantificar la compensación que debe otorgarse por concepto de reparación del daño a las víctimas.

En efecto, en el fallo recurrido, el Juez de Distrito consideró que en la especie, la Secretaría de Marina **"no es la autoridad que debe cuantificar la reparación respectiva, sino que quien cuenta con las facultades para ello, es el Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas"**. Máxime que la citada comisión **"debe cuantificar el monto de la reparación a que tiene derecho el quejoso y además tomar las medidas conducen-**

<sup>41</sup> Artículo 150 de la Ley General de Víctimas.

<sup>42</sup> Artículo 76 del Reglamento de la Ley General de Víctimas.

**tes para que la compensación respectiva sea integral, pues de no hacerlo no cumpliría con las obligaciones que le impone la Ley General de Víctimas".**

Al respecto, esta Segunda Sala considera que la emisión de la Ley General de Víctimas y la consecuente creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en realidad no genera propiamente un conflicto competencial para la determinación del monto que debe otorgarse a la víctima por concepto de compensación –como elemento integrante de la reparación integral–, pues se insiste, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral tutelado en tal ordenamiento legal, *debe entenderse en un ámbito de complementariedad respecto de las indemnizaciones que se hayan otorgado a la víctima a través de otros medios.*

En efecto, la reparación prevista en la Ley General de Víctimas no es la única vía de indemnización tutelada en el sistema jurídico mexicano, ni por ende, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es la única autoridad facultada para determinar los montos de compensación que deban otorgarse a las víctimas por violaciones a los derechos humanos –o como resultado de la comisión de un delito–.

Pues como ya se ha establecido en la presente ejecutoria, el artículo 132 de la Ley General de Víctimas es claro al establecer que la Constitución y existencia del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral "**será con independencia de la existencia de otros ya establecidos para la atención a víctimas**". En ese sentido "**la aplicación de recursos establecidos en otros mecanismos a favor de la víctima**" y los diversos reconocidos en la citada ley "**se hará de manera complementaria, a fin de evitar su duplicidad**".

Por tanto, atendiendo al principio de complementariedad que reconoce el artículo 5 de tal ordenamiento legal, las medidas reparatorias y, en general, de protección a las víctimas que se encuentren previstas en otras leyes "**deberán realizarse de manera armónica, eficaz y eficiente entendiéndose siempre como complementarias y no excluyentes**". Tanto las reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas "**deben ser complementarias para alcanzar la integralidad que busca la reparación**".

Al respecto, el artículo 11 del Reglamento de la Ley General de Víctimas establece que, cuando la víctima hubiese acudido a autoridades distintas a la

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, ésta "**valorará las medidas que hubiesen adoptado las autoridades de primer contacto, realizará las vinculaciones que correspondan y requerirá las acciones complementarias de atención, asistencia y protección que resulten procedentes**".<sup>43</sup>

Por otra parte, en el artículo 65 de la Ley General de Víctimas se precisa que las víctimas de violaciones a los derechos humanos serán compensadas en los "**términos y montos que determine la resolución que emita en su caso**": **(I)** un órgano jurisdiccional nacional; **(II)** un órgano jurisdiccional internacional o reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México; **(III)** un organismo público de protección de los derechos humanos; o, **(IV)** un organismo internacional de protección de los derechos humanos reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México.

Habida cuenta que, cuando la determinación y cuantificación del apoyo y reparación *no haya sido dada por autoridad judicial u organismo nacional o internacional de protección de los derechos humanos* "**ésta deberá ser realizada por la Comisión Ejecutiva**".<sup>44</sup>

Ahora, como se ha reiterado, en tratándose de casos en que a la víctima ya se le haya cubierto parte de la reparación integral a través de otros mecanismos, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral *entregará, de manera complementaria* "**el monto no cubierto por el mecanismo respectivo**".

Como se desprende de lo anterior, la compensación establecida en la Ley General de Víctimas no impide, en absoluto, que sean otras autoridades quienes determinen el monto que deba entregarse a la víctima por la violación a sus derechos humanos, por el contrario, reconoce la posibilidad de que esa determinación sea establecida en las resoluciones emitidas por los ya referidos órganos, al tiempo que prevé que, en caso de que alguna autoridad ya haya otorgado alguna indemnización a la víctima, *como parte de la reparación integral*, tales conceptos deban ser considerados como complementarios "**para alcanzar la integralidad que busca la reparación**".

En esa tesitura, la fijación de la compensación que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas realice para la reparación integral del daño, no constituye, en estricto sentido, una revisión de las determinaciones que, en su

<sup>43</sup> Artículo 11 de la Ley General de Víctimas.

<sup>44</sup> Artículo 152 de la Ley General de Víctimas.

caso, las autoridades respectivas hubiesen realizado mediante otros procedimientos o vías de reparación, ni mucho menos, implica que se emita una resolución condenatoria contra éstas.

Pues se insiste, la función reparatoria que realiza tal Comisión *no puede concebirse de manera antagónica o contenciosa* respecto de las diversas que se hayan llevado a cabo través de otros procedimientos de asistencia, ayuda, protección, atención y reparación, sino que debe entenderse *de manera armónica y complementaria, a fin de lograr la reparación holística de la víctima.*

Tan es así que la compensación que entregue la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, no proviene de los recursos o fondos asignados a la dependencia o autoridad responsable de la violación a los derechos humanos de la víctima, sino precisamente, del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que acorde al precepto 132 de la Ley General de Víctimas, se conforma con:

**I.** Recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro correspondiente;

**II.** El producto de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales, en la proporción que corresponda, una vez que se haya cubierto la compensación, en los términos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales o en la legislación respectiva;

**III.** Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad;

**IV.** El monto de las reparaciones del daño no reclamadas;

**V.** Las aportaciones que a este fin hagan en efectivo o en especie las personas físicas o morales de carácter público, privado o social nacionales o extranjeros de manera altruista;

**VI.** Los rendimientos que generen los recursos que obren en el fondo;

**VII.** Los montos que se recuperen en virtud del derecho de repetición en los términos de la Ley General de Víctimas; y,

**VIII.** Los demás recursos que se determinen en las disposiciones aplicables.

Debiéndose insistir que la Constitución de tal fondo *será con independencia de la existencia de otros ya establecidos para la atención a víctimas.*

Asimismo, del análisis íntegro que se realiza de la normativa que regula la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se desprende que ésta no emite condena alguna a la autoridad que haya sido responsable de la violación a los derechos humanos, ni prejuzga sobre la responsabilidad que debe atribuírsele, sino que simplemente, la Comisión Ejecutiva "**hará del conocimiento de la autoridad responsable de la violación de derechos humanos, el pago de la compensación que realice** (la aludida comisión) **a las víctimas con motivo de la reparación del daño, a efecto de que dicha autoridad inicie los procedimientos conducentes y, en caso de que resulte procedente, promueva las responsabilidades administrativas o penales que correspondan**".

En suma, esta Segunda Sala estima que la determinación del pago de la compensación por la violación a los derechos humanos, a la que hace referencia la Ley General de Víctimas, debe entenderse en términos de *complementariedad y armonización* —y no de exclusividad o exclusión—, respecto a las diversas que, en su caso, se hayan determinado mediante otros mecanismos o procedimientos de asistencia, ayuda, protección, atención y reparación, a fin de que, en los casos en que la víctima no haya obtenido el pago de la totalidad de los daños materiales e inmateriales que haya sufrido por tales violaciones, *se logre integralidad que busca la reparación.*

QUINTO.—**Decisión.** En atención a lo anteriormente señalado, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida y **conceder el amparo y la Protección Federal** a la parte quejosa contra el acto reclamado, para el efecto de que la autoridad responsable, tomando en cuenta los lineamientos establecidos en la presente ejecutoria, atienda la petición del quejoso, resolviendo lo conducente respecto a la compensación que le corresponda por la violación a sus derechos humanos.

Por lo que se refiere a la adhesión al recurso de revisión principal, debe declararse sin materia, toda vez que en términos de lo previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, de manera que si la revisión principal resultó infundada, la adhesiva debe declararse sin materia.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J.166/2007 que establece lo siguiente:

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA. **El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo** prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria."<sup>45</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia del recurso, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa, para los efectos señalados en el cuarto considerando de este fallo.

TERCERO.—Queda **sin materia la revisión adhesiva**.

**Notifíquese**; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

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

---

<sup>45</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552.

**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 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS. AUTORIDAD COMPETENTE PARA DETERMINAR SU MONTO POR CONCEPTO DE REPARACIÓN DEL DAÑO.**

La emisión de la Ley General de Víctimas y la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, no generan propiamente un conflicto competencial para determinar el monto que debe otorgarse a la víctima por concepto de compensación –como elemento integrante de la reparación integral–, pues el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral debe entenderse en un ámbito de complementariedad respecto de las indemnizaciones otorgadas a la víctima, a través de otros medios. La reparación prevista en la Ley General de Víctimas no es la vía exclusiva de indemnización tutelada en el sistema jurídico mexicano y, por ende, el Pleno de la Comisión aludida no es la única autoridad facultada para determinar los montos de compensación que deban otorgarse a las víctimas por violaciones a los derechos humanos o como resultado de la comisión de un delito. Así, el artículo 11 del Reglamento de la Ley General de Víctimas establece que cuando la víctima hubiese acudido a autoridades distintas a la Comisión mencionada, ésta valorará las medidas que hubiesen adoptado las autoridades de primer contacto, realizará las vinculaciones que correspondan y requerirá las acciones complementarias de atención, asistencia y protección que resulten procedentes. Aunado a lo anterior, del análisis íntegro de la normativa que regula a la Comisión citada, se advierte que ésta no emite condena alguna a la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos, ni prejuzga sobre la responsabilidad que debe atribuírsele, sino que simplemente hace de su conocimiento el pago de la compensación que realizará a las víctimas con motivo de la reparación del daño, para que dicha autoridad inicie los procedimientos conducentes y, de ser procedente, promueva las responsabilidades administrativas o penales que correspondan; pues la Comisión actúa en términos de complementariedad y armonización, respecto a las compensaciones que se hayan determinado mediante otros mecanismos o procedimientos de asistencia, ayuda, protección, atención y reparación, a fin de que, en los

casos en que la víctima no haya obtenido el pago de la totalidad de los daños materiales e inmateriales que haya sufrido por esas violaciones, se logre la integridad que busca la reparación del daño.

## 2a./J. 110/2017 (10a.)

Amparo en revisión 943/2016. Francisco Javier Machorro Santana. 1 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Amparo en revisión 1013/2016. J. Guadalupe de la Cruz Benítez. 15 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas y votó contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Amparo en revisión 1061/2016. Jorge Gilberto Cisneros Zúñiga. 19 de abril de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo en revisión 935/2016. Carlos César López Sánchez. 26 de abril de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas en relación con el tema de suplencia de la queja. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Amparo en revisión 959/2016. Gustavo González Martínez. 3 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn M. Mendizábal Ferreyro.

Tesis de jurisprudencia 110/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de agosto de 2017.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS. LA COMPENSACIÓN Y LA FUNCIÓN INDEMNIZATORIA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A**

**VÍCTIMAS, DEBE ENTENDERSE EN TÉRMINOS DE COMPLEMENTARIEDAD.** De la interpretación del artículo 132 de la Ley General de Víctimas y del lineamiento 40 de los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se advierte que, en caso de que a la víctima se le haya cubierto parte de la reparación integral a través de otros mecanismos se entregará, de manera complementaria, el monto no enterado a través de esas vías. En ese sentido, lo que el ordenamiento legal citado proscribire no es la complementariedad, sino la duplicidad de la compensación; por ende, con independencia de que la víctima haya obtenido cierto pago por concepto de reparación mediante algún medio o instrumento diverso al contemplado en la ley mencionada, tal situación, por sí sola, no puede tener el alcance de privarle del derecho de acceder al fondo tutelado en dicho ordenamiento legal, mediante la fijación de la compensación que la comisión realice, si esa medida no resulta suficiente para reparar la totalidad de los daños derivados de la violación a sus derechos humanos. Máxime que el artículo 149 de la ley referida precisa que procederá el acceso a los recursos del fondo en materia de reparación, cuando la medida reparatoria en otros mecanismos "no haya alcanzado el pago total de los daños que se le causaron", o bien, "no haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía", lo que denota que tanto las reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como las colectivas obtenidas en otras vías, se entienden en términos de complementariedad, a fin de alcanzar la integralidad que busca la reparación.

#### 2a./J. 111/2017 (10a.)

Amparo en revisión 943/2016. Francisco Javier Machorro Santana. 1 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Amparo en revisión 1013/2016. J. Guadalupe de la Cruz Benítez. 15 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas y votó contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Amparo en revisión 1061/2016. Jorge Gilberto Cisneros Zúñiga. 19 de abril de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando

Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.  
Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo en revisión 935/2016. Carlos César López Sánchez. 26 de abril de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas en relación con el tema de suplencia de la queja. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Amparo en revisión 959/2016. Gustavo González Martínez. 3 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn M. Mendizábal Ferreyro.

Tesis de jurisprudencia 1112017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de agosto de 2017.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS. LA MANIFESTACIÓN DE CONFORMIDAD DE LA VÍCTIMA AL OBTENER EL MONTO DE UNA REPARACIÓN A TRAVÉS DE OTROS MECANISMOS, NO IMPIDE EL ACCESO AL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.** Del

análisis del ordenamiento legal citado, se advierte que la víctima tiene expedito su derecho para solicitar la aplicación de los recursos contenidos en el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, en todos aquellos casos en que "no haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía"; en ese sentido, el hecho de que "se haya dado por satisfecho" del monto de reparación que se le haya asignado en otras vías, no impide que pueda acceder al fondo referido para obtener una reparación integral. Lo anterior es así, ya que el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera íntegra por las violaciones cometidas a sus derechos humanos no puede tener el carácter de renunciable, ni verse restringido por las necesidades económicas o presiones que puedan recaerles, toda vez que la reparación integral del daño es un derecho fundamental que tiene toda persona a que sea restablecida su dignidad intrínseca la cual, por su propia naturaleza, no resulta conmensurable y, por ende, negociable. En efecto, el restablecimiento de la

dignidad de la víctima es el objetivo último de la reparación, reconocido por el artículo 5 de la Ley General de Víctimas que prevé que, en virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación, así como garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos.

## 2a./J. 112/2017 (10a.)

Amparo en revisión 943/2016. Francisco Javier Machorro Santana. 1 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Amparo en revisión 1013/2016. J. Guadalupe de la Cruz Benítez. 15 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas y votó contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Amparo en revisión 1061/2016. Jorge Gilberto Cisneros Zúñiga. 19 de abril de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo en revisión 935/2016. Carlos César López Sánchez. 26 de abril de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas en relación con el tema de suplencia de la queja. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Amparo en revisión 959/2016. Gustavo González Martínez. 3 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn M. Mendizábal Ferreyro.

Tesis de jurisprudencia 112/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de agosto de 2017.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3020/2015. 25 DE NOVIEMBRE DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: MIROSLAVA DE FÁTIMA AL-CAYDE ESCALANTE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los puntos primero, segundo, fracción III, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, y el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo; puesto que no se ubica en los supuestos señalados para el conocimiento del Tribunal Pleno y se interpone en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un amparo directo en materia administrativa, cuya materia corresponde a la especialidad de esta Sala.

SEGUNDO.—**Procedencia.** De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, en amparo directo procede excepcionalmente el recurso de revisión contra las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga este Alto Tribunal en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno.

Al respecto, esta Segunda Sala ha sostenido que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse: **1)** la exis-

tencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; **2)** la oportunidad del recurso; **3)** la legitimación procesal del promovente; **4)** si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, **5)** si conforme al acuerdo correspondiente se reúne el requisito de importancia y trascendencia.<sup>1</sup>

**1)** El escrito a través del cual, se hace valer el amparo directo en revisión está signado por \*\*\*\*\*, representante de la actora, carácter reconocido por el Tribunal Colegiado del conocimiento.<sup>2</sup>

En tanto que el secretario de Hacienda y Crédito Público tiene reconocida su personalidad como autoridad tercero interesado, tal como se desprende de los autos del juicio de amparo directo de origen, por lo que está legitimado para hacer valer el recurso de revisión adhesiva, en términos del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Mientras que el subprocurador Fiscal Federal de Amparos está facultado para actuar en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo dispuesto en las fracciones I y VI del artículo 72 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y hacer valer la adhesión al recurso de revisión principal; en tanto que el director general de Asuntos Contenciosos y Procedimientos está facultado para actuar en ausencia del primero mencionado, de conformidad con los artículos 2o., párrafo primero, apartado B, fracción XXVIII, inciso c), 75 y 105, párrafo octavo, del mismo ordenamiento reglamentario.

**2)** El recurso de revisión fue interpuesto **en tiempo**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, al desprenderse de las constancias procesales, que la sentencia impugnada fue notificada personalmente a la quejosa por conducto de su autorizado el trece de mayo del presente año por lo que el plazo legal para la interposición del recurso transcurrió del quince al veintiocho de mayo de dos mil quince.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Registro digital: 171625 «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 615», jurisprudencia 2a./J. 149/2007, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."

<sup>2</sup> Que obra agregado a fojas 3 a la 45 del tomo **ADR. 3020/2015**.

<sup>3</sup> Excluyéndose de dicho cómputo los días dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de mayo de dos mil quince, por ser inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si el recurso de revisión se presentó el veintiocho de mayo del presente año en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, resulta inconcusos que se hizo valer oportunamente.

Por otro lado, el auto de admisión del recurso principal se notificó al secretario de Hacienda y Crédito Público mediante oficio SSGA-III-20835/2015,<sup>4</sup> el pasado veintiséis de junio, por lo que el plazo de cinco días señalado en el artículo 82 de la Ley de Amparo, transcurrió del veintinueve del mismo mes (día siguiente al en que surtió efectos la notificación, de conformidad con la fracción I del artículo 31 de la Ley de Amparo), al tres de julio siguiente.

En esas condiciones, si la adhesión al recurso de revisión se presentó el tres de julio de dos mil quince, ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que se hizo valer en tiempo.

**3)** La recurrente es quejosa en el juicio de amparo, por lo que se encuentra legitimada para recurrir la sentencia del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, ya que en ella se negó el amparo solicitado; además de que lo interpone su representante legal.

**4)** Esta Segunda Sala observa que el reclamo de la recurrente en esta vía, se encuentra encaminado a demostrar que el Tribunal Colegiado del conocimiento omitió realizar un adecuado análisis de los planteamientos vertidos en su demanda de amparo, por los cuales tildó de inconstitucional la interpretación efectuada por dicho órgano colegiado con anterioridad al resolver una revisión fiscal, respecto de la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal de dos mil tres y dos mil cuatro, en relación con el artículo 9o., párrafos cuarto y octavo, de la Ley del Impuesto al Activo, aduciendo que de otorgarles el alcance que les dio la Sala Fiscal –en cumplimiento a lo emitido por el Tribunal Colegiado al resolver una revisión fiscal–, dichas normas serían contrarias a los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria.

En este punto interesa destacar, que si bien se desprende que el planteamiento que hizo valer en su demanda de garantías la quejosa es una cuestión de legalidad –toda vez que se impugna la manera en que la Sala responsable interpretó las disposiciones impugnadas–, lo cierto es que ésta se encuentra íntimamente relacionada con su constitucionalidad.

---

<sup>4</sup> Foja 62 del toca ADR. 3020/2015.

Ello es así, ya que la quejosa afirma que de estimarse correcta la interpretación efectuada por la Sala —en cumplimiento a lo emitido por el Tribunal Colegiado, al fallar un recurso de revisión fiscal—, ello derivaría en la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados.

Al respecto, este Alto Tribunal ha determinado que existe una íntima conexión entre los pronunciamientos de legalidad y de constitucionalidad, cuando en ellos se sustenta la interpretación que el órgano jurisdiccional o la autoridad responsable hayan hecho de una norma. Toda vez que es a partir del alcance que se le imprime a la norma impugnada, que se puede efectuar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las normas respectivas llegando inclusive a válidamente modificar tal interpretación, en tanto constituye el sustento del pronunciamiento de constitucionalidad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitir de manera definitiva.

Cabe destacar que lo anterior no implica desconocer el carácter de cosa juzgada que, en materia de legalidad, tienen las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados en amparo directo, en términos de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la derogada Ley de Amparo, ya que tal principio no opera cuando el examen de esa cuestión depende de la interpretación de la norma controvertida, por tratarse de un tema de constitucionalidad que debe ser decidido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano terminal en materia de constitucionalidad de leyes, la que puede interpretar el precepto de manera coincidente o distinta a como lo hizo el Tribunal Colegiado del conocimiento y, como consecuencia de ello, confirmar, modificar o revocar la sentencia recurrida en ese aspecto, lo que —de trascender al problema de legalidad— obliga a este Alto Tribunal a pronunciarse también sobre ese aspecto atendiendo al justo alcance de la norma controvertida, aunque ya lo haya hecho el Tribunal Colegiado.

Las consideraciones anteriores se sustentan en las siguientes jurisprudencia y tesis aislada de la Segunda Sala:

"Registro digital: 168794

"Novena Época

"Segunda Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVIII, septiembre de 2008

"Tesis: 2a./J. 114/2008

"Página: 260

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONTROVERTIDA.—Si bien en el amparo directo no está permitido señalar como acto reclamado destacado la ley que a juicio del quejoso es inconstitucional, sino que conforme al artículo 166, fracción IV, de la Ley de Amparo tal circunstancia debe hacerse valer en los conceptos de violación, y el Tribunal Colegiado que conozca del asunto al analizar los conceptos relativos puede sustentar entre otras consideraciones, las que establezcan el alcance de la ley o norma controvertida que, en principio, pueden concepcuarse como de legalidad, pero si constituyen la base de ese análisis, entonces se tornan en materia propiamente constitucional. Ahora bien, si conforme a los artículos 83, fracción V, de la ley citada y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la materia del recurso de revisión en amparo directo se limita a la decisión de cuestiones propiamente constitucionales, es evidente que su solución implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice la interpretación adoptada por el Tribunal Colegiado para establecer si la ley cuestionada se apega a la Carta Magna, incluso modificar válidamente tal interpretación, en tanto constituye el sustento del pronunciamiento de constitucionalidad que le corresponde emitir en definitiva. Estimar lo contrario vincularía y sujetaría el análisis que corresponde realizar al órgano terminal en materia de constitucionalidad de leyes a lo considerado por un órgano jurisdiccional jerárquicamente inferior, lo que podría provocar determinaciones de inconstitucionalidad de normas apegadas a la Ley Fundamental; la integración de jurisprudencia en que se reiteren interpretaciones incorrectas; o que el Máximo Tribunal emitiera resoluciones contradictorias, dependiendo de lo concluido por cada Tribunal Colegiado de Circuito. En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de revisión interpuesto en amparo directo, debe fijar el alcance de la ley cuestionada y, por ende, hacer su interpretación para determinar cuál es el mandato contenido en la misma."

"Registro digital: 181859

"Novena Época

"Segunda Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XIX, marzo de 2004

"Tesis: 2a. IX/2004

"Página: 382

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON ATENDIBLES CUANDO SE ENCUENTRAN VINCULADOS INDISOLUBLEMENTE CON ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD.—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, que regulan el recurso de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia deberá examinar las cuestiones propiamente constitucionales. Ahora bien, si en el recurso se plantean agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto de la Constitución, junto con argumentos de legalidad, donde la vinculación es tal que afecta la congruencia de la sentencia, éstos deben ser analizados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que dichos agravios no refieren cuestiones de mera legalidad, sino que constituyen aspectos propiamente constitucionales, toda vez que se encuentran vinculados indisolublemente con el pronunciamiento de inconstitucionalidad y en relación con las consideraciones que el Tribunal Colegiado de Circuito realizó para conceder el amparo, es decir, se trata de agravios que no son ajenos a las cuestiones constitucionales examinadas en la resolución recurrida, sino que forman parte de ella."

5) El punto segundo del Acuerdo General Número 9/2015, del Pleno de este Alto Tribunal estableció que una vez satisfecho el requisito consistente en que en la sentencia impugnada se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien se omita el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; por regla general, se entenderá que se surte el requisito de importancia y trascendencia, cuando se advierta que la resolución del amparo directo en revisión dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; asimismo, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

En la especie, se advierte que se satisface este requisito en tanto que el Tribunal Colegiado omitió el estudio propuesto en la demanda de amparo y no existe pronunciamiento alguno respecto del tema emitido por este Alto Tribunal, en ese sentido, el argumento de constitucionalidad encaja dentro del supuesto de importancia y trascendencia.

Al respecto, es menester indicar que entre los antecedentes relevantes del asunto destaca la circunstancia de que la sentencia reclamada fue emitida en acatamiento a lo resuelto por un Tribunal Colegiado en un recurso de revisión fiscal, previsto en el artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal.

Efectivamente, el Tribunal Colegiado del conocimiento, al conocer de una revisión fiscal interpuesta por las autoridades, le dio un alcance a las normas generales combatidas, distinto al que se le había otorgado a lo largo del procedimiento a la quejosa, lo que condujo eventualmente a que la Sala Fiscal, siguiendo dicha interpretación, fallara en su perjuicio.

En contra del fallo que hoy perjudica a la quejosa, se promovió el juicio de amparo –del que deriva el presente recurso de revisión–, dentro del cual, se sostuvo que en caso de seguir la interpretación dada por el Tribunal Colegiado y seguida por la Sala Fiscal, al emitir su sentencia en cumplimiento, respecto a la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal de dos mil tres y dos mil cuatro, en relación con el artículo 9o., párrafos cuarto y octavo, de la Ley del Impuesto al Activo, tales normas serían violatorias de los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria.

Al respecto, ya ha sido criterio de esta Sala que el juicio de amparo directo es la vía idónea para hacer valer cuestiones de constitucionalidad que deriven de un recurso de revisión fiscal que haya derivado en la emisión de una sentencia en cumplimiento, cuyo sentido afecte a los gobernados, y no así el amparo indirecto.

Lo anterior, en el entendido de que de no otorgarle oportunidad para impugnar la sentencia emitida en cumplimiento a la revisión fiscal, se colocaría a la actora, hoy quejosa, en un absoluto estado de indefensión, por las siguientes razones:

- Existe un pronunciamiento de un Tribunal Colegiado que modificó la manera en la que se había interpretado el alcance legal de las normas que le fueron aplicadas en la resolución de origen a la quejosa, cuestión que le generó un perjuicio hasta la emisión de la sentencia en cumplimiento;
- La actora no ha tenido la oportunidad de inconformarse contra ese pronunciamiento, en virtud de fue hasta la emisión del pronunciamiento del Tribunal Fiscal, al conocer del recurso de revisión fiscal, que se le dio un alcance diverso a las normas aplicadas desde la resolución de origen y, precisamente, tal interpretación es la que se alega, que de seguirse trascendería a la inconstitucionalidad de las normas;
- Estimar que procede la vía indirecta, implicaría remitir el asunto a un Juez de Distrito quien, en su calidad de inferior jerárquico del Tribunal Colegiado que ya conoció previamente del asunto, no podría rehusarse a adoptar la interpretación directa de la Constitución que él mismo formuló, porque

dicha interpretación se produjo en la misma secuela procesal que le antecedió a este amparo directo;

- Lo que pudiera decidir el Juez de Distrito si el asunto se tramitara en la vía indirecta, en virtud de las reglas que rigen el turno de expedientes, en cualquier caso sería analizado, a través del recurso de revisión, por el propio Tribunal Colegiado que ya pronunció su interpretación directa, quien mucho menos podría variar su propia determinación.

Consecuentemente, ante las peculiaridades que reviste el presente asunto, y en respeto al acceso a una justicia completa, porque se propicia que este Máximo Tribunal decida en definitiva cuál es el sentido y alcance que debe darse a distintas normas generales, para poder advertir si por ello violan o no la Carta Magna, debe declararse procedente el juicio de amparo en la vía directa.

Las consideraciones anteriores encuentran apoyo, además, en las tesis P. I/2002 y 2a. LXXIV/2007, sustentadas por el Tribunal Pleno y la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, que son de rubros y textos, que se transcriben a continuación:

"Registro digital: 187867

"Novena Época

"Pleno

"Tesis: aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XV, febrero de 2002

"Materias: constitucional y administrativa

"Tesis: P. I/2002

"Página: 7

"AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. ES PROCEDENTE CUANDO SE CONTROVIERTE UNA SENTENCIA EMITIDA POR UNA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN CUMPLIMIENTO DE LO RESUELTO EN UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL, SI SE PLANTEA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS APLICADAS EN AQUÉLLA O EN EL ACTO ADMINISTRATIVO DE ORIGEN.—De la interpretación causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el recurso de revisión fiscal se estableció como un medio de defensa de la legalidad, mediante el cual la autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo puede controvertir la sentencia que declare la nulidad del acto emitido por ella, por

lo que al resolver tal recurso el respectivo Tribunal Colegiado de Circuito ejerce una función de control de la legalidad, no de la constitucionalidad, ya que el sentido de este fallo dependerá de que la sentencia recurrida se haya emitido conforme al marco jurídico previsto en las leyes ordinarias aplicables, sin confrontar dicha sentencia o las normas aplicadas en ella con lo dispuesto en la Constitución Federal. En ese tenor, si bien las consideraciones adoptadas al resolver un recurso de revisión fiscal constituyen cosa juzgada, ello acontece únicamente en el aspecto de legalidad, por lo que no existe obstáculo procesal para que el actor en el respectivo juicio contencioso administrativo controvierta en amparo directo la constitucionalidad de las normas que le fueron aplicadas desde el acto administrativo de origen cuya validez se cuestionó ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando la sentencia dictada por éste se emita en cumplimiento de lo resuelto por un Tribunal Colegiado de Circuito al conocer de un recurso de revisión fiscal. Lo antes expuesto, además de reconocer la naturaleza de este medio ordinario de defensa, permite a los gobernados ejercer la prerrogativa que el artículo 73, fracción XII, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, les brinda para impugnar la constitucionalidad de una ley que fue aplicada en su perjuicio una vez agotados los medios ordinarios de defensa y cumplidos los respectivos requisitos procesales; máxime que, conforme al sistema actual, contra la sentencia recurrida en revisión fiscal que no afecta el interés jurídico del actor del juicio contencioso administrativo, no procede el juicio de garantías."

"Registro digital: 171924

"Novena Época

"Segunda Sala

"Tesis: aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVI, julio de 2007

"Materia: administrativa

"Tesis: 2a. LXXIV/2007

"Página: 381

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. CASO EN QUE PROCEDE.—El mencionado recurso procede contra una sentencia que omitió el estudio de constitucionalidad de un precepto aplicado en una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en acatamiento de un diverso fallo de un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver una revisión fiscal, pues si bien es cierto que contra esta última no procede medio de defensa alguno, también lo es que en el supuesto descrito no existe cosa juzgada sobre la constitucionalidad del precepto impugnado."

Similares consideraciones sustentó esta Segunda Sala al resolver, en su sesión correspondiente al veinticinco de marzo de dos mil quince, el amparo directo en revisión 5934/2014, así como el amparo directo 55/2014, el ocho de julio del mismo año.

**TERCERO.—Antecedentes.** Previo al estudio del presente medio de defensa, cabe referir su historia:

**1.** El veinticuatro de abril de dos mil tres, la hoy recurrente promovió juicio de nulidad en contra de la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\*, por el que se le negó la confirmación del criterio presentado respecto a la procedencia del estímulo fiscal previsto en el rubro C de la regla 10.6. de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente para mil novecientos noventa y siete, en relación con el artículo 5o.-A de la Ley del Impuesto al Activo.

En sentencia de uno de abril de dos mil cinco, la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del expediente \*\*\*\*\*, resolvió declarar la nulidad de dicha resolución.

**2.** En contra de lo anterior, el administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes interpuso recurso de revisión fiscal, que fue conocido por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que lo resolvió como procedente pero infundado.

**3.** Así, en cumplimiento de la sentencia se determinó la nulidad de la resolución impugnada –referida en el punto 1 anterior–, indicando que la actora podía aplicar la reducción del impuesto al activo conforme al rubro C de la regla 10.6. de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente para mil novecientos noventa y siete; que en el caso de que el impuesto que procediera conforme al rubro C de la referida regla fuera superior al impuesto, que sin efectuar reducción hubiera correspondido en el ejercicio, podría reducir los pagos provisionales de dicho impuesto, así como los ejercicios correspondientes a los cinco años siguientes; y se indicó que no podría efectuar el acreditamiento en los términos del primer párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo.

**4.** Efectuadas las operaciones correspondientes, de conformidad con la interpretación efectuada –según el dicho de la recurrente en sus hechos–, la impetrante de amparo en los ejercicios fiscales de dos mil tres y dos mil cuatro generó su impuesto al activo, el cual redujo a cero.

Con la finalidad de reflejarlo, el tres de septiembre de dos mil ocho, presentó diversas declaraciones complementarias, de donde se obtiene que el

impuesto sobre la renta causado en el ejercicio de dos mil tres y dos mil cuatro, en cantidades de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) y \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), respectivamente, resultó mayor que el impuesto al activo de dicho ejercicio, que fue igual a cero.

El nueve de octubre del mismo año, presentó sus declaraciones complementarias –de conformidad con lo que expone ella, con el objetivo de obtener la compensación del impuesto sobre la renta–.

5. El trece de octubre de dos mil once, solicitó devolución del impuesto sobre la renta correspondiente a los ejercicios de dos mil tres y dos mil cuatro, por las cantidades referidas en el punto 4 anterior.

6. Por oficio \*\*\*\*\*, de fecha cuatro de junio de dos mil doce, la Administradora de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos 1 de la Administración General de Grandes Contribuyentes, perteneciente al Servicio de Administración Tributaria, consideró que resultaban improcedentes las solicitudes de devolución por concepto de impuesto sobre la renta de los ejercicios fiscales de dos mil tres y dos mil cuatro, por las cantidades de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) y \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*)).

a) La primera razón de tal negativa fue que la contribuyente no se ubicaba en el supuesto que prevé el artículo 9o., cuarto párrafo, de la Ley del Impuesto al Activo, vigente en dos mil tres y dos mil cuatro, por lo que no podía llevar a cabo compensaciones conforme a la regla 4.8. de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para tales ejercicios.

Indicó que, de una interpretación armónica de tales normas generales, se obtenía que el contribuyente cuyo impuesto sobre la renta por acreditar excedía a su **impuesto al activo del ejercicio**, se situaba en la hipótesis para solicitar la devolución del impuesto al activo pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores.

Que en tales términos, si en el caso la contribuyente había determinado por los ejercicios de dos mil tres y dos mil cuatro, un impuesto sobre la renta menor que el impuesto al activo, era evidente que no se ubica en la hipótesis contenida en el cuarto párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo vigente en dichos años, ni en la regla 4.8. de las Resoluciones Misceláneas Fiscales de esos ejercicios fiscales.

b) Asimismo, precisó que en el supuesto sin conceder que se ubicara en el supuesto (sic) previsto en el artículo 9o., cuarto párrafo, de la Ley del

Impuesto al Activo vigente en dos mil tres y dos mil cuatro, entonces se había perdido el derecho para llevar a cabo las compensaciones, conforme a la regla 4.8. de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para tales ejercicios fiscales.

Ello, en atención a que de la mencionada regla se advertía que si bien daba el derecho a compensar contra el impuesto sobre la renta determinado, el impuesto al activo pagado en cualquiera de los diez ejercicios inmediatos anteriores, lo cierto era que tal derecho estaba condicionado a las cantidades que en los términos del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, tengan derecho a solicitar devolución.

Que en ese sentido, suponiendo sin conceder que se ubicara en el párrafo cuarto del precepto referido, había perdido el derecho de conformidad con el párrafo octavo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, que señalaba que si no se solicitaba la devolución en un ejercicio pudiéndolo haber hecho, se perdía el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores. Toda vez que no solicitó la devolución del impuesto en el año que correspondía.

c) Finalmente, indicó que suponiendo sin conceder que se ubicara en el cuarto párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo vigente en dos mil tres y dos mil cuatro, y que, además, no hubiera perdido el derecho a la devolución, como lo establece el párrafo octavo de dicho precepto, de cualquier modo había prescrito la obligación para la autoridad fiscal de devolver el impuesto sobre la renta de los ejercicios fiscales indicados.

Lo anterior pues, con fundamento en los artículos 22 y 146, primero y segundo párrafos, del Código Fiscal de la Federación, el plazo prescriptivo feneció el veintitrés de marzo de dos mil once, siendo que su solicitud de devolución fue presentada hasta el trece de octubre de dos mil once.

7. En contra de lo anterior, \*\*\*\*\* presentó demanda de nulidad ante la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el veintiocho de agosto de dos mil doce, la cual quedó registrada en el expediente \*\*\*\*\*.

En sesión de veintiocho de octubre de dos mil trece, la Sexta Sala emitió sentencia, en el sentido de declarar la nulidad de la resolución combatida.

Lo anterior, toda vez que, con anterioridad, en la sentencia de fecha uno de abril de dos mil cinco, hubo un reconocimiento por parte de la Quinta Sala Regional Metropolitana, al resolver el juicio fiscal \*\*\*\*\* , lo cual consti-

tuía cosa juzgada. Que derivaba en que la empresa realizó un pago de lo indebido por concepto de impuesto sobre la renta en cantidades de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* y \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), para los ejercicios de dos mil tres y dos mil cuatro, respectivamente, en tanto que éstas habían sido cubiertas por medio de la compensación del impuesto al activo pagado en mil novecientos noventa y cuatro, como lo permitía la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal.

Sostuvo que también era ilegal que la autoridad demandada hubiera señalado que la actora había perdido el derecho a recuperar las cantidades pagadas por dicho impuesto en los diez ejercicios inmediatos anteriores y, por ende, el derecho a compensar las cantidades correspondientes, al no haberlo efectuado en el momento en que pudo haberlo hecho –cuando se reflejó por primera vez el excedente del impuesto sobre la renta respecto del impuesto al activo–; toda vez que, **si bien el artículo 9o., octavo párrafo, de la Ley del Impuesto al Activo refiere a la devolución solicitada en términos de ese precepto, lo cierto era que ello no se puede hacer extensivo a la devolución prevista por la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal**, ya que dicha disposición no prevé limitante alguna para ejercer ese derecho.

Aunado a que como al momento en que se dictó la sentencia de la Quinta Sala Regional Metropolitana, la empresa no reflejó cantidad alguna a su favor, entonces, el plazo para la prescripción comenzó a contar hasta que se presentaron las declaraciones complementarias (tres de septiembre de dos mil ocho), pues fue en ese momento cuando el particular estuvo en posibilidad de solicitar la devolución de las cantidades pagadas indebidamente. Por lo que era evidente que de dos mil ocho a dos mil once no había transcurrido el plazo de prescripción.

Reiteró que la posibilidad de la reducción del impuesto al activo, ya no podía cuestionarse, pues su procedencia se fijó en la sentencia de la Quinta Sala Regional Metropolitana de este tribunal.

**8.** En contra de la sentencia que falló la nulidad de la resolución impugnada, el administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes 1 de la Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del secretario de Hacienda y Crédito Público, del jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada, interpuso recurso de revisión fiscal, cuyo conocimiento correspondió al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En sentencia de once de junio de dos mil catorce, tal órgano colegiado resolvió fundado el recurso y revocó el fallo recurrido.

Las razones por las cuales decidió revocar la resolución recurrida, fueron que, de conformidad con los párrafos cuarto y octavo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, el ejercicio en el que se debe solicitar la devolución de dicho tributo pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores al en que en el impuesto sobre la renta por acreditar exceda al impuesto al activo, es aquel en el que se presenta la declaración (normal o complementaria) que refleja "por primera vez" tal excedente, so pena de perder el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores, pero únicamente hasta por el monto de ese diferencial, y no así, por el total del impuesto pagado en ese periodo, por lo que la solicitud de devolución formulada en una declaración complementaria, sólo será procedente cuando en virtud de la misma resulte un excedente mayor al inicialmente declarado, pero únicamente por el diferencial entre ambos resultados.

Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia «2a./J. 96/2004», de rubro: "ACTIVO. LA DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO CORRESPONDIENTE EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY QUE LO REGULA, PROCEDE CUANDO SE SOLICITA CON MOTIVO DE UNA DECLARACIÓN COMPLEMENTARIA QUE INCREMENTA EL MONTO DEL EXCEDENTE DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA ACREDITABLE INICIALMENTE DECLARADO, SÓLO POR LA DIFERENCIA ENTRE AMBOS RESULTADOS, PERO NO ASÍ CUANDO TAL EXCEDENTE SE REDUCE."

Asimismo, indicó que de acuerdo con la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente para los ejercicios dos mil tres y dos mil cuatro, la compensación se debe realizar "en los términos" previstos en el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, es decir, que se respetarán los requisitos que prevé dicho normativo legal, dentro de los que se encuentra que cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o no solicite la devolución en un ejercicio pudiéndolo haber hecho, perderá el derecho a hacerlo.

Que, de acuerdo con ello, la Sala realizó una indebida interpretación del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, en relación con la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente en dos mil tres y dos mil cuatro.

**9.** En cumplimiento a lo anterior, el veinticuatro de junio de dos mil catorce, la Sexta Sala Regional Metropolitana emitió sentencia, en el sentido de declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Ello bajo el entendido que, de conformidad con lo resuelto por la Quinta Sala, que constituye cosa juzgada, hubo un reconocimiento de que no hay impedimento legal para que la contribuyente realice la reducción del impuesto al activo del ejercicio de mil novecientos noventa y siete, por lo que la empresa podría aplicar la reducción del impuesto al activo conforme al rubro C de la regla 10.6. de la Resolución Miscelánea Fiscal para mil novecientos noventa y siete, pues la misma no pudo ser aplicada en el ejercicio de mil novecientos noventa y siete.

Que, en ese entendido, el hecho de que el impuesto sobre la renta de los ejercicios fiscales de dos mil tres y dos mil cuatro fuera mayor que el impuesto al activo de tales años, es una cuestión que no estaba sujeta a discusión, ya que en la sentencia de la Quinta Sala, se le facultó a reducir el impuesto al activo de dichos ejercicios, lo que explica que al comparar ambos tributos, el impuesto sobre la renta haya resultado mayor que el impuesto al activo.

De forma que si el tres de septiembre de dos mil ocho, presentó declaraciones complementarias en las que el impuesto sobre la renta de dos mil tres y dos mil cuatro resultó mayor que el impuesto al activo, entonces, tales cantidades podían compensarse contra el impuesto al activo pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores, de acuerdo con la regla 4.8.

Por otro lado, consideró que, de conformidad con los párrafos cuarto y octavo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, el ejercicio en el que se debe solicitar la devolución de dicho tributo pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores al en que en el impuesto sobre la renta por acreditar exceda al impuesto al activo, es aquel en el que se presenta la declaración que refleja "por primera vez" dicho excedente, pues, de lo contrario, puede perder el derecho, pero únicamente por el monto de ese diferencial, y no así por el total del impuesto pagado en ese periodo, por lo que la solicitud de devolución formulada con motivo de una declaración complementaria, sólo será procedente cuando en virtud de la misma resulte un excedente mayor al inicialmente declarado, pero únicamente por el diferencial entre ambos resultados.

Asimismo, señaló que, de acuerdo con la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente en dos mil tres y dos mil cuatro, la compensación del impuesto se hará en los términos estatuidos en el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, por lo que deben respetarse los requisitos previstos en dicho precepto legal, dentro de los que está que si no se efectúa el acreditamiento o la devolución en un ejercicio pudiéndolo haber realizado, se perderá el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores.

Que así las cosas, no había precluido el derecho del actor, pues la primera ocasión en la que reflejó el derecho para compensar fue en el dos mil ocho. Y de dos mil ocho a dos mil once, no habían transcurrido los cinco años de la prescripción establecida en el Código Fiscal de la Federación.

**10.** En contra de lo anterior, la Administradora de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes 1 de la Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del secretario de Hacienda y Crédito Público, del jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada, promovió recurso de revisión fiscal, del que conoció el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En sentencia de cinco de noviembre de dos mil catorce, dicho órgano colegiado determinó revocar la sentencia.

Ello, toda vez que consideró que la Sala Fiscal, al otorgar cumplimiento a la sentencia precisada en el número 8 anterior, incurrió en incongruencia y falta de exhaustividad, pues no analizó las excepciones expuestas por la demandada en su oficio de contestación de demanda de nulidad, referentes a que precluyó el derecho de la actora para compensar el impuesto al activo, en términos de lo previsto en el artículo 9o., párrafos cuarto y octavo, de la Ley del Impuesto al Activo, en relación con la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente en los ejercicios fiscales de dos mil tres y dos mil cuatro, en el debido alcance que se estableció en la sentencia indicada en el número 8 anterior.

Bajo el entendido de que el verdadero alcance y sentido del párrafo octavo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, conforme al cual, el derecho del contribuyente a solicitar la devolución del referido impuesto hasta por el monto del excedente del impuesto sobre la renta acreditable causado en un determinado ejercicio, fenece en el ejercicio en el que válidamente pudo haberlo hecho, esto es, en el que presenta la declaración que refleja la existencia de ese excedente.

Aunado a que la Sala Fiscal también debe tomar en cuenta que **el análisis relativo a la pérdida del derecho a la compensación del impuesto al activo, atribuido a la actora, se rige bajo los supuestos de la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal de los ejercicios dos mil tres y dos**

**mil cuatro, en relación con el numeral 9o., párrafos cuarto y octavo**, de la Ley del Impuesto al Activo, a los cuales no les es aplicable el plazo de cinco años previsto en el artículo 146, vinculado con el diverso 22, ambos del Código Fiscal de la Federación.

**11.** En cumplimiento a lo anterior, con fecha veinte de noviembre de dos mil catorce, la Sexta Sala Regional Metropolitana resolvió declarar la validez de la resolución impugnada.

Lo anterior bajo los siguientes razonamientos:

Por un lado, reiteró las consideraciones relativas a que de acuerdo con lo resuelto por la Quinta Sala, que constituye cosa juzgada, hubo un reconocimiento de que no hay impedimento legal para que la contribuyente realice la reducción del impuesto al activo del ejercicio de mil novecientos noventa y siete, por lo que la empresa podría aplicar la reducción del impuesto al activo conforme al rubro C de la regla 10.6. de la Resolución Miscelánea Fiscal para mil novecientos noventa y siete, pues la misma no pudo ser aplicada en el ejercicio de mil novecientos noventa y siete.

Sin embargo, advirtió que si bien la empresa realizó un pago de lo indebido por concepto de impuesto sobre la renta para los ejercicios de dos mil tres y dos mil cuatro –ya que tales cantidades fueron cubiertas mediante la compensación del impuesto al activo pagado en el ejercicio de mil novecientos noventa y cuatro–, lo cierto era que debía ceñirse a los términos del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo vigente en los referidos años.

Que así las cosas, de conformidad con dicho texto legal, el derecho a la devolución del impuesto al activo no es absoluto, pues se limita al pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores al en que el impuesto sobre la renta acreditable lo excede y se encuentra condicionado a la satisfacción de ciertos requisitos, como lo es que la devolución se ejerza en el ejercicio que se pueda realizar.

Así, según los párrafos cuarto y octavo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, el ejercicio en el que se debe solicitar la devolución es aquel en el que se presenta la declaración que refleja "por primera vez" dicho excedente, so pena de perder el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores, pero únicamente por el monto de ese diferencial, y no así por el total del impuesto pagado en este periodo.

Por lo anterior, concluyó que sin duda precluyó el derecho de la actora para solicitar la compensación, en tanto que la primera ocasión en que se reflejó el derecho para tal efecto fue en el ejercicio de dos mil ocho, sin que en ese momento hubiera solicitado su devolución, o en su caso, su compensación, en tanto que el derecho lo intentó hasta el dos mil once.

**12.** En contra de esta determinación, la empresa quejosa interpuso demanda de amparo, en la que hizo valer en materia de constitucionalidad, los siguientes conceptos de violación:

**a)** Dice que la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro vulnera los derechos de legalidad y seguridad jurídica. Ello, partiendo de que el derecho de legalidad tributaria consiste en que los contribuyentes deben conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales. Bajo esa premisa, estima que la interpretación dada por la Sala responsable a la regla impugnada, la deja en estado de incertidumbre jurídica.

Pues, aun cuando ésta señala expresamente que su contenido se determina para efectos de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo (supuestos para obtener su devolución en los diez ejercicios inmediatos anteriores), los particulares deben indagar qué otras porciones del referido precepto pueden resultarles aplicables, a fin de poder acceder a la compensación de impuestos, con motivo de que en un ejercicio fiscal determinado el impuesto sobre la renta por acreditar, en los términos de su primer párrafo, exceda al impuesto al activo. En ese sentido, se deja al contribuyente en un estado de incertidumbre jurídica al tener que indagar qué otros requisitos del mismo artículo le aplican, aun cuando éstos se refieren a un supuesto distinto al del derecho a la devolución previsto en el párrafo cuarto. Ello, incluso, dejando al arbitrio de las autoridades fiscales determinar qué otros requisitos de los contenidos en el artículo 9o., se deben cumplir.

La quejosa estima que resulta evidente la violación a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, pues la regla, de forma contradictoria, señala que las cantidades que puedan solicitarse a través de devolución que no sean compensadas contra el impuesto sobre la renta determinado en un ejercicio, no serán compensadas contra el tributo que les corresponda efectuar en el siguiente ejercicio. Insiste, pues el contribuyente tiene que indagar si el límite de temporalidad establecido en el párrafo décimo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo resulta o no aplicable, en términos de la

regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro o sobre qué otros supuestos.

**b)** Considera que la regla impugnada vulnera el derecho de proporcionalidad tributaria, toda vez que el acreditamiento y la devolución son figuras completamente distintas de la compensación. Lo anterior, en virtud de que el acreditamiento y la devolución operan respecto del impuesto al activo cuando en un mismo ejercicio fiscal se determina a un contribuyente un monto por concepto de impuesto sobre la renta mayor que el correspondiente al impuesto al activo, y éste hubiera pagado dicha contribución en cualquiera de los diez ejercicios inmediatos anteriores.

Consecuentemente, estima que en el caso de la compensación prevista en la regla impugnada, se debería permitir a los contribuyentes que no paguen dos impuestos –que son complementarios– y, posteriormente, soliciten la devolución del que hubiere resultado en un excedente. Es decir, la norma debería evitar que el contribuyente que tiene a su cargo un impuesto sobre la renta efectúe el pago y después tenga que solicitar ante las autoridades fiscales la devolución de las cantidades pagadas por concepto del impuesto al activo por recuperar de los diez ejercicios inmediatos anteriores.

Toda vez que, derivado de la interpretación que realiza la Sala Fiscal, la regla impugnada no reconoce la complementariedad del impuesto sobre la renta, pues a la postre los contribuyentes deben pagar ambos impuestos y después solicitar su devolución.

Ello es así, ya que si a la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, le resulta aplicable la limitante prevista en el décimo párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, consistente en que cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o solicite la devolución en un ejercicio, pudiendo haberlo hecho, perderá el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores, lo cual genera que los contribuyentes deban soportar una doble carga tratándose de impuestos complementarios, atendando en contra de la verdadera capacidad contributiva de los particulares.

Consecuentemente, **la restricción aludida** no respeta el hecho de que el impuesto al activo es complementario del impuesto sobre la renta, el cual tiene fines de control y eficiencia empresarial, y exige que el contribuyente no vea incrementada su carga tributaria para efectos del impuesto al activo cuando se generan utilidades susceptibles de ser gravadas por el impuesto sobre la renta, lo cual permite la recuperación del impuesto pagado en ejercicios anteriores.

**13.** De tal demanda conoció el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien fue auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, que emitió la sentencia que es motivo del presente recurso de revisión, de fecha veintitrés de abril de dos mil quince, en la que negó el amparo a la quejosa.

El Tribunal Colegiado del conocimiento resolvió, en esencia, lo siguiente:

**A.** Es inoperante el argumento referente a la inconstitucionalidad de la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente en el dos mil tres y dos mil cuatro, por carecer de sustento jurídico, pues la quejosa no expresa la razón que fundamenta su dicho. Sin que sea óbice, la causa de pedir, pues tal aspecto no implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento; sino que deben exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucional o ilegal el acto que reclaman o recurren. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO."

**B.** Calificó como infundado el concepto en el que, esencialmente, se aduce que la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal de dos mil tres y dos mil cuatro, es violatoria del principio de legalidad tributaria; lo anterior, en virtud de que dicho principio establece que los tributos deben estar previstos en una ley formal en donde se sitúen sus elementos esenciales, para que el contribuyente pueda conocer con precisión el alcance de sus obligaciones fiscales.

**C.** Por otra parte, también estimó que era infundado el concepto de violación relativo a que la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para los ejercicios dos mil tres y dos mil cuatro, en relación con el artículo 9o., párrafos cuarto y octavo, de la Ley del Impuesto al Activo viola el derecho de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior ya que, en términos generales, la referida regla establece el beneficio a los contribuyentes que tengan derecho a la devolución a que se refiere en su párrafo cuarto el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, a la compensación de dichas cantidades contra el impuesto sobre la renta, atendiendo así al principio de proporcionalidad tributaria, al prever la mecánica para compensar un tributo; lo anterior, en atención al contenido de la tesis

1a./J. 77/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS."

Además, porque en si no está vinculada la compensación con el principio aludido, tal como se aprecia del contenido de la tesis 2a. LXXXV/2003, emitida por esta Segunda Sala, de rubro: "COMPENSACIÓN. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA ES APLICABLE A LAS CONTRIBUCIONES, NO ASÍ A LAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN FISCAL."

De igual manera, es infundado el vicio atribuido al párrafo octavo del artículo 9o. referido, el cual, esencialmente, dispone que: *cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o solicite la devolución en un ejercicio pudiéndolo haber hecho conforme a este artículo, perderá el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores*; esto es, sólo establece procedimentalmente el periodo para ejercer el derecho relativo, constituyendo así un plazo en el procedimiento de acreditación de la compensación. Utilizó como sustento a lo anterior, la tesis aislada 1a. CCV/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal de rubro: "PRECLUSIÓN DE UN DERECHO PROCESAL. NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

**D.** Finalmente, respecto de los conceptos de violación señalados como primero y segundo, en los que la quejosa adujo que en la sentencia reclamada, la Sala responsable realizó una incorrecta interpretación de la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente en el dos mil tres y dos mil cuatro, en relación con el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo; y, por tanto, es violatoria de los principios *pro homine* o *pro personae*, en relación con los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, dado que debió interpretar dicha regla de forma que favoreciera la protección más amplia, es inoperante.

Toda vez que la quejosa pretende demostrar la ilegalidad de la determinación alcanzada por la Sala responsable, al estimar que se debió interpretar de manera diversa la regla y el artículo de mérito; sin embargo, tal determinación constituye cosa juzgada debido a que lo resuelto por la Sala, en el sentido de respetar los términos previstos en la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para los ejercicios dos mil tres y dos mil cuatro, en relación con el artículo 9o., párrafos cuarto y octavo, de la Ley del Impuesto al Activo, se dictó atendiendo a lo resuelto por el Tribunal Colegiado auxiliado, mediante resolu-

ción de cinco de noviembre de dos mil catorce, emitida en el recurso de revisión fiscal 385/2014.

CUARTO.—**Agravios.** Inconforme, la empresa quejosa interpuso recurso de revisión, en el cual esgrimió los siguientes agravios:

1) Estima que el Tribunal Colegiado del conocimiento convalidó la interpretación realizada por la Sala Fiscal y realizó un estudio deficiente de los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo.

Aduce que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede pasar por alto que la interpretación dada por la Sala Fiscal, confirmada a su vez por el Tribunal Colegiado del conocimiento, la cual sirvió de base para determinar la constitucionalidad de la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro –en el sentido de que la compensación de los impuestos al activo y sobre la renta se hará en los términos del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, respetando todos los requisitos establecidos en dicha disposición, incluso el de temporalidad, al que se encuentra sujeto el ejercicio de ese derecho–, es errónea, pues no se apega al principio de interpretación conforme o *pro personae*, en relación con los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

Lo anterior, toda vez que le causaría mayor beneficio el estimar que únicamente le es aplicable el párrafo cuarto del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, pues al aplicar también el diverso párrafo octavo, se está limitando su derecho a la compensación y se le deja en inseguridad jurídica.

2) Señala que al calificar como infundado el concepto en el cual se adujo que la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro vulnera los derechos de legalidad y seguridad jurídica, el órgano jurisdiccional limitó su análisis a la garantía de legalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, y no se pronunció respecto de los derechos de legalidad y seguridad jurídica previstos en el diverso artículo 16.

En ese sentido, resulta inconcuso que no se ha dado respuesta al concepto de violación, en el cual se sostuvo que derivado de la resolución emitida por la Sala responsable, la regla impugnada genera incertidumbre, ya que, no obstante señala expresamente que es aplicable para el "párrafo cuarto" del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, el hecho de que el texto del párrafo referido aluda al contenido íntegro del precepto genera inseguridad, pues los contribuyentes desconocen qué otros requisitos previstos en el mismo deben cumplir para tener derecho a una devolución.

Resalta que en ningún momento impugnó la validez de la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro con motivo de que no señalara de manera clara los elementos esenciales de un tributo. Sino que el argumento efectivamente planteado se encaminó a demostrar que la regla aludida genera inseguridad e incertidumbre, pues no obstante se encuentra expresamente referida a una determinada disposición, obliga a los contribuyentes a observar requisitos adicionales, sin saber cuáles son. Ello, pues la interpretación que se considera violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consiste en que, a efecto de poder realizar una compensación, deben observarse todos los requisitos y condiciones que establece el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, y no únicamente a lo previsto en su párrafo cuarto.

Consecuentemente, concluye que de seguirse la interpretación realizada por la Sala Fiscal del conocimiento, la regla impugnada viola los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues no señala con precisión los requisitos que los contribuyentes deben observar a fin de efectuar la compensación prevista.

Arguye que resulta todavía más evidente la violación aludida, pues la regla, de forma contradictoria y dando lugar a incertidumbre, señala que las cantidades que teniendo derecho a solicitar su devolución, que no sean compensadas contra el impuesto sobre la renta determinado en el ejercicio, podrán ser compensadas contra los pagos provisionales del impuesto sobre la renta que les corresponda efectuar en el siguiente ejercicio, es decir, el contribuyente tendrá que indagar sobre si el límite de temporalidad establecido en el décimo párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo resulta o no aplicable en términos de la regla referida.

3) Estima que el Tribunal Colegiado también analizó de manera deficiente el concepto de violación relativo a que la regla impugnada viola el derecho de proporcionalidad jurídica. Ello, pues se pronunció respecto al derecho en mención de manera general, pero no atendió al planteamiento encaminado a combatir la restricción establecida para poder realizar la compensación de los impuestos.

Por otra parte, considera que la sentencia recurrida es ilegal, al determinar que el artículo 9o., octavo párrafo, de la Ley del Impuesto al Activo, no infringe la garantía de proporcionalidad tributaria, en la medida en que sólo establece procedimentalmente el periodo para ejercer el derecho a la compensación. Ello, pues en los conceptos de violación no se reclamó de manera aislada el artículo 9o., octavo párrafo, de la Ley del Impuesto al Activo, sino en

relación con la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro.

Ello, pues lo que efectivamente se planteó fue que las disposiciones aludidas vulneran el derecho de proporcionalidad tributaria, en la medida en que para ejercer el derecho a la compensación, se sujeta a los contribuyentes a que cuando éstos no efectúen el acreditamiento o solicite la devolución de un ejercicio, pudiendo haberlo hecho, perderán el derecho a realizarlo en ejercicios posteriores.

Lo cual implica que se les obliga a tributar conforme a una capacidad contributiva que no les corresponde y se les impide ejercer de manera plena los mecanismos que permiten la complementariedad de los impuestos.

QUINTO.—**Estudio del agravio 2.** Por cuestión de método, los agravios serán analizados de forma distinta a la planteada.

En su agravio sintetizado en el número 2, la recurrente aduce que el órgano jurisdiccional realizó un estudio deficiente al examinar la constitucionalidad de la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, en relación con el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, toda vez que lo que ella planteó fue que desconocía si a dicha regla le era aplicable únicamente el párrafo cuarto del precepto referido, o bien, si también tenía que observar lo dispuesto en los demás párrafos.

Del contraste entre el planteamiento que en materia de constitucionalidad se hizo valer en los conceptos de violación de la demanda de amparo directo, y las consideraciones sostenidas por el Tribunal Colegiado de Circuito al respecto, esta Segunda Sala concluye que resulta **fundado** tal agravio.

Lo anterior, pues de la demanda de amparo se observa que la quejosa, entre otras cuestiones, argumentó que la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro vulnera los derechos de legalidad y seguridad jurídica; al considerar que, no obstante que la regla de referencia señale expresamente que será aplicable para el párrafo cuarto del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, los contribuyentes no saben qué otros requisitos deben cumplir, a fin de acceder a una devolución de impuestos.

Por su parte, el Tribunal Colegiado, al responder dicho concepto de violación, determinó que las normas no vulneraban el derecho de legalidad tributaria, porque no incidían en los elementos esenciales del tributo.

Consecuentemente, al observar que el órgano jurisdiccional del conocimiento no realizó un estudio atendiendo todos los planteamientos esgrimidos en la demanda de amparo, en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, esta Segunda Sala procede a examinar los conceptos de violación consistentes en que las normas impugnadas vulneran el derecho de seguridad jurídica.

La queja de la impetrante de garantías se orienta en el sentido de que lo previsto por la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, en relación con el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, le genera incertidumbre, pues no conoce con certeza la manera en la que debe aplicar la primera, al ser su texto ambiguo; con lo que se deja al arbitrio de las autoridades la aplicación, ya sea, sólo de una parte del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, o su texto completo.

Esta Segunda Sala ha reiterado su criterio en el sentido, de que los derechos de legalidad y seguridad jurídica tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación, a fin de que:

**a)** El gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice;

**b)** El actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria;

**c)** Que en relación con la norma, ésta contenga los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado, y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades; y,

**d)** Que resulta innecesario que en todos los supuestos de la norma se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de forma sencilla para dejar en claro la manera en que debe hacerse valer el derecho por el gobernado, así como las facultades y obligaciones de la autoridad.

Ilustran lo anterior, la tesis aislada y de jurisprudencia, emitidas por esta Segunda Sala, que son del tenor siguiente:

"Registro digital: 2005552

"Décima Época

"Segunda Sala

"Tesis: aislada

"*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 3, Tomo II, febrero de 2014

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a. XVI/2014 (10a.)

"Página: 1513

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas»

"DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES. La Suprema Corte de Justicia ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.

"Amparo directo en revisión 3488/2013. \*\*\*\*\*. 27 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

"Amparo directo en revisión 3441/2013. \*\*\*\*\*. 8 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Martha Elba de la Concepción Hurtado Ferrer."

"Registro digital: 174094

"Novena Época

"Segunda Sala

"Tesis: Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXIV, octubre de 2006

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a./J. 144/2006

"Página: 351

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.—La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad."

Ahora bien, no puede dejarse de lado que la seguridad jurídica se trata de un principio complejo, y abarca desde la certeza ordenadora hasta la certidumbre jurídica, que se trata de los diferentes momentos de una porción normativa.

El inicio lo marca la certeza ordenadora que, como su propio nombre lo indica, es la que brindará de fuerza vinculante a la norma emitida por el Poder Legislativo de acuerdo con las reglas establecidas en la Carta Magna, esto es, encierra el diseño normativo desde su creación hasta llegar a su vigencia. Esta norma debe otorgar certeza jurídica que significa la seguridad jurídica antes de su aplicación, es decir, el texto en abstracto.

Y la certidumbre jurídica es aquella que surge en el momento en el que le es aplicada la ley al gobernado.

Sin embargo, la garantía de seguridad jurídica no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mí-

nimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que sobre el particular, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pomenorice un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo.

Ahora bien, con la finalidad de advertir, si como lo dice la empresa quejosa, existe violación al derecho de seguridad jurídica, pues no obstante que la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, señale expresamente que será aplicable para el párrafo cuarto del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, los contribuyentes no saben qué otros requisitos deben cumplir, a fin de acceder a una devolución de impuestos, es menester acudir al contenido de la mencionada regla, que es:

Resolución Miscelánea Fiscal vigente para el ejercicio fiscal de dos mil tres y dos mil cuatro

"4.8. Para los efectos del artículo 9o., cuarto párrafo de la Ley del IMPAC, cuando los contribuyentes de dicho impuesto que determinen en un ejercicio ISR a su cargo, en cantidad mayor que el IMPAC correspondiente al mismo ejercicio y hubieren pagado IMPAC en cualquiera de los diez ejercicios inmediatos anteriores, podrán compensar contra el ISR determinado, las cantidades que en los términos del referido artículo 9o., tengan derecho a solicitar su devolución. Las cantidades que teniendo derecho a solicitar su devolución, no sean compensadas contra el ISR determinado en el ejercicio, podrán ser compensadas contra los pagos provisionales del ISR que les corresponda efectuar en el siguiente ejercicio."

Del texto transcrito se constata que dicha norma efectivamente refiere de manera directa a la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, expresando que los contribuyentes de tal tributo que cumplan con los requisitos de:

- a) Haber determinado en un ejercicio impuesto sobre la renta a su cargo, en cantidad mayor al impuesto al activo que corresponda al mismo ejercicio.
- b) Haber pagado impuesto al activo en los diez ejercicios inmediatos anteriores.

Contarán con el beneficio de **compensar** contra el impuesto sobre la renta determinado, las cantidades que **en los términos** del referido artículo 9o., tengan derecho a solicitar su devolución.

Esto es, la regla transcrita claramente prevé que, tratándose de la hipótesis prevista en el cuarto párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, podrán compensarse las cantidades referidas, pero SIEMPRE Y CUANDO, de conformidad con lo establecido en el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, tengan derecho a solicitar su devolución.

En otras palabras, el hecho de que la norma primero refiera a un supuesto establecido en un párrafo específico del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, no significa que con ello acote la aplicación de dicho numeral, sino que únicamente indica el supuesto que está previendo, y a continuación precisa de forma puntual que para poder acceder al beneficio de la compensación, los contribuyentes deberán tener derecho a la devolución conforme a lo previsto en el artículo 9o. mencionado.

En ese sentido, la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, no deja en inseguridad jurídica a los contribuyentes, pues su texto es claro en determinar que para poder acudir a la compensación, deberán cumplirse con todos los requisitos que se prevén en el artículo 9 de la Ley del Impuesto al Activo, que conllevan a tener el derecho a la devolución del tributo.

Ahora, con la finalidad de corroborar lo dicho, es necesario acudir a lo previsto en el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, que dice:

#### Ley del Impuesto al Activo

"Artículo 9o. Los contribuyentes podrán acreditar contra el impuesto del ejercicio una cantidad equivalente al impuesto sobre la renta que les correspondió en el mismo, en los términos de los títulos II o II-A, o del capítulo VI del título IV de la ley de la materia.

"Adicionalmente, los contribuyentes podrán acreditar contra el impuesto del ejercicio, la diferencia que resulte en cada uno de los tres ejercicios inmediatos anteriores conforme al siguiente procedimiento y hasta por el monto que no se hubiera acreditado con anterioridad. Esta diferencia será la que resulte de disminuir al impuesto sobre la renta causado en los términos de los títulos II o II-A o del capítulo VI del título IV de la ley de la materia, el impuesto al activo causado, siempre que este último sea menor y ambos sean del mismo ejercicio. Para estos efectos, el impuesto sobre la renta causado en cada uno de los tres ejercicios citados deberá disminuirse con las cantidades que hayan dado lugar a la devolución del impuesto al activo conforme al cuarto párrafo de este artículo. Los contribuyentes también podrán

efectuar el acreditamiento a que se refiere este párrafo contra los pagos provisionales del impuesto al activo.

"El impuesto que resulte después de los acreditamientos a que se refieren los párrafos anteriores, será el impuesto a pagar conforme a esta ley.

"Cuando en el ejercicio el impuesto sobre la renta por acreditar en los términos del primer párrafo de este artículo exceda al impuesto al activo del ejercicio, los contribuyentes podrán solicitar la devolución de las cantidades actualizadas que hubieran pagado en el impuesto al activo, en los diez ejercicios inmediatos anteriores, siempre que dichas cantidades no se hubieran devuelto con anterioridad. La devolución a que se refiere este párrafo en ningún caso podrá ser mayor a la diferencia entre ambos impuestos.

"El impuesto sobre la renta por acreditar a que se refiere esta ley será el efectivamente pagado.

"Las diferencias del impuesto sobre la renta que resulten en los términos del segundo párrafo y el impuesto al activo efectivamente pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, se actualizarán por el periodo comprendido desde el sexto mes del ejercicio al que corresponda el pago del impuesto sobre la renta o el impuesto al activo, respectivamente, hasta el sexto mes del ejercicio por el que se efectúe el acreditamiento a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, o del ejercicio en el cual el impuesto sobre la renta exceda al impuesto al activo, según se trate.

"Los contribuyentes de esta ley no podrán solicitar la devolución del impuesto sobre la renta pagado en exceso en los siguientes casos:

"I. Cuando en el mismo ejercicio, el impuesto establecido en esta ley sea igual o superior a dicho impuesto. En este caso el impuesto sobre la renta pagado por el que se podría solicitar la devolución por resultar en exceso, se considerará como pago del impuesto al activo del mismo ejercicio, hasta por el monto que resulte a su cargo en los términos de esta ley, después de haber efectuado el acreditamiento del impuesto sobre la renta a que se refieren el primero y segundo párrafos de este artículo. Los contribuyentes podrán solicitar la devolución de la diferencia que no se considere como pago del impuesto al activo del mismo ejercicio en los términos de esta fracción.

"II. Cuando su acreditamiento dé lugar a la devolución del impuesto establecido en esta ley, en los términos del cuarto párrafo de este artículo. En este

caso, el impuesto sobre la renta pagado en exceso cuya devolución no proceda en los términos de esta fracción se considerará como impuesto al activo para efecto de lo dispuesto en el citado cuarto párrafo de este artículo.

"Cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o solicite la devolución en un ejercicio pudiéndolo haber hecho conforme a este artículo, perderá el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores.

"Los contribuyentes podrán también acreditar contra los pagos provisionales que tengan que efectuar en el impuesto al activo, los pagos provisionales del impuesto sobre la renta. Cuando en la declaración de pago provisional el contribuyente no pueda acreditar la totalidad del impuesto sobre la renta efectivamente pagado, el remanente lo podrá acreditar contra los siguientes pagos provisionales.

"Las personas morales que tengan en su activo acciones emitidas por sociedades residentes en el extranjero podrán acreditar contra el impuesto al activo, el impuesto sobre la renta pagado en el extranjero por dichas sociedades, hasta por el monto que resulte conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 6o. de la ley del impuesto mencionado.

(Reformado, D.O.F. 27 de diciembre de 2006)

"Los derechos al acreditamiento y a la devolución previstos en este artículo son personales del contribuyente y no podrán ser transmitidos a otra persona ni como consecuencia de fusión. En el caso de escisión, estos derechos se podrán dividir entre la sociedad escidente y las escindidas, en la proporción en la que se divida el valor del activo de la escidente en el ejercicio en que se efectúa la escisión."

Del texto transcrito, en lo que interesa, se desprende que el supuesto del párrafo cuarto refiere a los casos en los que el impuesto sobre la renta por acreditar sea mayor que el impuesto al activo del mismo ejercicio, previéndose que en esa circunstancia el contribuyente podrá solicitar la devolución de este último tributo pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores **hasta por el monto de dicho excedente.**

Al respecto, esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 34/2004, refirió que el derecho a solicitar la devolución del impuesto al activo no es absoluto, en tanto se limita al pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores al en que el impuesto sobre la renta acreditable lo excede y se encuentra condicionado a la satisfacción de ciertos requisitos, entre los que destacan:

- Que el impuesto sobre la renta acreditable se haya pagado;
- Que el monto de la devolución no sea mayor a la diferencia entre ambos impuestos;
- Que las cantidades cuya devolución se solicita no se hayan devuelto con anterioridad; y,
- Que el derecho a la devolución se ejerza en el ejercicio en el que se pueda realizar conforme a lo previsto en el propio numeral en análisis.

En dicho precedente, esta Sala indicó que el derecho a solicitar la devolución del impuesto al activo surge "cuando en el ejercicio el impuesto sobre la renta por acreditar en los términos del primer párrafo de este artículo exceda al impuesto al activo del ejercicio".

Así, señaló que, en términos de lo previsto en los párrafos cuarto y octavo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, el ejercicio en el que se debe solicitar la devolución de dicho tributo pagado en los diez ejercicios inmediatos anteriores al en que en el impuesto sobre la renta por acreditar exceda al impuesto al activo, es aquel en el que se presenta la declaración (normal o complementaria) que refleja "por primera vez" dicho excedente, so pena de perder el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores, pero únicamente HASTA EN EL MONTO DE ESE DIFERENCIAL y no así por el total del impuesto pagado en ese periodo, por lo que, la solicitud de devolución formulada con motivo de una declaración complementaria, sólo será procedente cuando por virtud de la misma resulte un excedente mayor al inicialmente declarado, pero únicamente por el diferencial entre ambos resultados.

De manera que concluyó que, si se toma en consideración que: **a)** los contribuyentes del impuesto al activo adquieren el derecho a solicitar la devolución de las cantidades que hayan pagado por tal concepto cuando el impuesto sobre la renta por acreditar excede al referido tributo; **b)** que el monto de la devolución no puede ser mayor que la diferencia entre ambos impuestos; y, **c)** que la solicitud respectiva debe formularse en el ejercicio en que se presente la declaración que refleje dicho excedente; **entonces**, es evidente que en los casos en que en la declaración inicial del ejercicio de que se trate, se manifiesta un impuesto sobre la renta mayor al impuesto al activo y el contribuyente no solicita la devolución de mérito en el ejercicio en que presentó dicha declaración, pierde el derecho a hacerlo **hasta por el monto de ese excedente** en los siguientes ejercicios y, por ende, cualquier solicitud de devo-

lución por **una cantidad igual o menor** a ese monto que se presente con motivo de los ajustes realizados en posteriores declaraciones complementarias es improcedente.

De conformidad con lo reseñado, se desprende que si la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro dispone que para poder compensar el impuesto, es necesario que los contribuyentes tengan derecho a la devolución **en los términos** del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, entonces, es necesario que se cumplan con todos y cada uno de los requisitos que en éste se contienen de manera integral para poder acceder a tal derecho.

Cuestión que evidencia que la norma reclamada es clara, al precisar que siempre que se tenga el derecho a la devolución, de conformidad con el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, los contribuyentes de tal tributo que hayan determinado en un ejercicio impuesto sobre la renta a su cargo, en cantidad mayor al impuesto al activo que corresponda al mismo ejercicio y hayan pagado impuesto al activo en los diez ejercicios inmediatos anteriores, podrán compensar las cantidades.

De conformidad con lo expuesto, es **infundado** el concepto de violación de la quejosa.

SEXTO.—**Estudio del agravio 3.** Mediante este planteamiento, la recurrente señala que ella de ningún modo reclamó que la figura de la compensación prevista en la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, sea violatoria de la garantía de proporcionalidad, que fue lo que estudió el Tribunal Colegiado; sino que lo que ella propuso en su demanda de amparo, fue que el hecho de que se sujete el ejercicio de tal derecho al supuesto previsto en el octavo párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo —en el sentido de que cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o solicite la devolución en un ejercicio pudiéndolo haber hecho conforme a dicho precepto, perderá el derecho a realizarlo en ejercicios posteriores—, ya que en ese caso se obligaría a los sujetos causantes a contribuir de manera diversa a su verdadera capacidad contributiva, al desconocerse los mecanismos que garantizan el principio de complementariedad que rigen en el impuesto sobre la renta y el impuesto al activo.

Del contraste entre el planteamiento que en materia de constitucionalidad se hizo valer en los conceptos de violación de la demanda de amparo directo, y las consideraciones sostenidas por el Tribunal Colegiado de Circuito al respecto, esta Segunda Sala concluye que resulta **fundado** el agravio.

Para constatar lo antedicho, es preciso observar que en su concepto de violación relativo, la quejosa argumentó que derivado de la interpretación efectuada por la Sala Fiscal, la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, en relación con el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo vulneran el derecho de proporcionalidad tributaria, al establecer restricciones para que los contribuyentes puedan acceder a la compensación de los impuestos al activo y sobre la renta, pues en caso de no observar los requisitos y procedimientos establecidos, deberán cubrir ambos impuestos, lo cual excede la verdadera capacidad contributiva de los particulares.

Respecto a ello, el órgano colegiado sostuvo lo siguiente:

Que la regla reclamada establece el beneficio a los contribuyentes que tengan derecho a la devolución a que se refiere en su párrafo cuarto del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, a la compensación de dichas cantidades contra el impuesto sobre la renta, con lo cual, se atiende al principio de proporcionalidad tributaria al prever la mecánica para compensar un tributo.

Que la figura de la compensación en sí no está vinculada con la garantía de proporcionalidad tributaria, atendiendo a la tesis 2a. LXXXV/2003, de rubro: "COMPENSACIÓN. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA ES APLICABLE A LAS CONTRIBUCIONES, NO ASÍ A LAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN FISCAL."

Y, finalmente, dijo que el párrafo octavo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, sólo establece procedimentalmente el periodo para ejercer el derecho relativo, constituyendo así un plazo en el procedimiento de acreditación de la compensación.

De lo anterior se obtiene, en esencia, que el órgano colegiado, en primer término, precisó que el que se prevea la figura de la compensación, refleja en sí un respeto a la garantía de proporcionalidad tributaria; y, en segundo lugar, de conformidad con un criterio de este Máximo Tribunal concluyó, sin mayor argumentación, que el principio de proporcionalidad tributaria no es aplicable a las formas de extinción de la obligación fiscal –criterio en el que se analizó el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, en la parte que prevé que los contribuyentes podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de una misma contribución, con inclusión de sus accesorios; y, por la otra, que cuando no deriven de la misma contribución, por la cual están obligados a efectuar el pago, sólo se podrán compensar en los casos y cumpliendo los requisitos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca mediante reglas de carácter general–.

De lo que destaca que, efectivamente, no atendió al argumento planteado por la quejosa, relativo a que derivado de la complementariedad del impuesto al activo y el impuesto sobre la renta, las disposiciones aludidas vulneran el derecho de proporcionalidad tributaria, en la medida en que para ejercer el derecho a la compensación, se sujeta a los contribuyentes a que cuando éstos no efectúen el acreditamiento o solicite la devolución de un ejercicio, pudiendo haberlo hecho, perderán el derecho a realizarlo en ejercicios posteriores.

En esos términos, de conformidad con el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, esta Segunda Sala procede a examinar su concepto de violación.

Como se indicó, el planteamiento de la quejosa parte de la interpretación que realiza la Sala Fiscal, en el sentido de que la regla impugnada no reconoce la complementariedad del impuesto sobre la renta.

Es decir, indica que si a la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, le resulta aplicable la limitante prevista en el décimo párrafo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, consistente en que cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o solicite la devolución en un ejercicio, pudiendo haberlo hecho, perderá el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores, entonces, se genera que los contribuyentes deban soportar una doble carga tratándose de impuestos complementarios, atentando en contra de la verdadera capacidad contributiva de los particulares.

En otras palabras, el vicio de inconstitucionalidad que sostiene la quejosa deriva de que **la "restricción aludida"**, no respeta el hecho de que el impuesto al activo es complementario del impuesto sobre la renta.

Como quedó demostrado con anterioridad, a la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, efectivamente le son aplicables los requisitos que establece el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, dentro de los cuales se encuentra el consistente en que cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o solicite la devolución en un ejercicio, pudiendo haberlo hecho, perderá el derecho a hacerlo en ejercicios posteriores.

Así, de acuerdo con dicha interpretación, se analizará si asiste la razón o no a la quejosa, en relación con si tal condicionante puede considerarse violatoria o no de la garantía de proporcionalidad tributaria.

La potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tribu-

tos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva; de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones es, precisamente, el de la identificación de la *capacidad para contribuir* a los gastos públicos por parte de los gobernados.

De lo anterior se desprende que el principio de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en que se atiende a la *capacidad contributiva de los sujetos pasivos*, pues debe pagar más quien tiene mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

Corroboran lo anterior, las tesis sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señalan:

"Registro digital: 192849  
"Novena Época  
"Instancia: Pleno  
"Jurisprudencia  
"Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta  
"Tomo X, noviembre de 1999  
"Materias: constitucional y administrativa  
"Tesis: P./J. 109/99  
"Página: 22

"CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto."

"Registro digital: 194970  
"Novena Época  
"Instancia: Pleno

"Tesis aislada  
 "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 "Tomo VIII, diciembre de 1998  
 "Materia: Administrativa  
 "Tesis: P. LXXIX/98  
 "Página: 241

"CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.—La potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones no es precisamente el de generalidad, sino el de la identificación de la capacidad contributiva de los gobernados, por lo que no existe obligación de contribuir si no existe la relativa capacidad contributiva, y consecuentemente, habrá de pagar más quien tiene una capacidad mayor, y menos el que la tiene en menor proporción; todo lo cual descarta la aplicación del principio de generalidad en la elección del objeto del tributo.

"Amparo en revisión 2695/96. \*\*\*\*\* y coags. 31 de agosto de 1998. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván."

En este mismo sentido, puede apreciarse que las consideraciones anteriores fueron sintetizadas por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia que señala:

"Registro digital: 184291  
 "Novena Época  
 "Instancia: Pleno  
 "Jurisprudencia  
 "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 "Tomo XVII, mayo de 2003  
 "Materia: administrativa  
 "Tesis: P/J. 10/2003  
 "Página: 144

"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.—El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que

los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción."

Por tanto, el principio de proporcionalidad tributaria radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, aportando una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada; esto es, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

A fin de ser más específicos, es pertinente señalar que por lo que hace a la proporcionalidad tributaria del impuesto al activo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado cuál es la medida de la capacidad contributiva de los causantes, a saber, los activos concurrentes a la obtención de utilidades. Así puede verse de la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno, que expresa lo siguiente:

"Registro digital: 200156

"Novena Época

"Pleno

"Tesis: Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo III, marzo de 1996

"Materias: constitucional y administrativa

"Tesis: P./J. 11/96

"Página: 5

"ACTIVO, IMPUESTO AL. EL ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY QUE LO REGULA EXIGE CONSIDERAR QUE SU OBJETO RADICA EN LOS ACTIVOS, CONCURRENTES A LA OBTENCIÓN DE UTILIDADES, COMO SIGNO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, ASÍ COMO QUE ELLO SE ENCUENTRA VINCULADO A SUS FINES FISCALES (CONTRIBUTIVO Y DE CONTROL) Y A LOS EXTRAFISCALES DE EFICIENCIA EMPRESARIAL.— Del contenido de los artículos 25, 28 y 31, fracción IV, de la Constitución y, específicamente, de los artículos 1o., 6o., 9o. y 10, de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1988) y de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente resulta que para examinar la constitucionalidad de los preceptos de este cuerpo legal es imprescindible considerar que, si bien de la literalidad de su artículo 1o., el objeto de la contribución radica en el 'activo' de las empresas, de los demás preceptos que integran el sistema del tributo, se infiere que dicho objeto se encuentra íntimamente vinculado a que dichos activos sean susceptibles de concurrir a la obtención de utilidades, signo de capacidad contributiva que el legislador necesariamente debe tomar en cuenta como presupuesto esencial de toda contribución y que, además, del fin estrictamente fiscal de recaudar recursos para los servicios públicos que exige la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, persigue la finalidad fiscal de contar con un medio eficaz de control en el pago que por impuesto sobre la renta corresponda a los sujetos pasivos, así como la finalidad extrafiscal de estimular la eficiencia de los mismos en el desarrollo de sus actividades económicas."

Dicho criterio revela que el objeto del gravamen lo constituyen los activos que concurren a la obtención de utilidades de los contribuyentes, de lo cual se sigue que la proporcionalidad de este impuesto no se determina por su carácter complementario —aspecto financiero o efectos de su recaudación—, respecto del impuesto sobre la renta, como pretende la parte quejosa, ni tampoco por la presentación a tiempo o en forma extemporánea de las declaraciones complementarias y, en su caso, por la consecuente pérdida del derecho del contribuyente a la devolución o compensación del impuesto al activo cubierto en los diez ejercicios inmediatos anteriores a aquel en que el impuesto sobre la renta resulte excedente.

Lo anterior, ya que esas situaciones no son indicadoras de capacidad contributiva, puesto que resultan extrañas al objeto del impuesto, debido a

que ningún vínculo tienen con los activos concurrentes a la obtención de utilidades ni con la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

En efecto, si el objeto del gravamen lo constituyen los activos que concurren a la obtención de utilidades de los contribuyentes, entonces, la proporcionalidad de este impuesto no se mide por la presentación de las declaraciones anual o complementaria, por solicitar la devolución o compensación del impuesto al activo cubierto en los diez ejercicios anteriores, a tiempo o a destiempo, ni tampoco por las cantidades que obran en poder del Estado.

Así las cosas, la condicionante prevista por el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, en su párrafo octavo, en relación con la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro, no puede estimarse como indicadora de capacidad contributiva, por no guardar relación alguna con el objeto o hecho imponible del tributo en cuestión, además de que la cantidad que no se pueda compensar de ningún modo puede tomarse como un derecho que forme parte de los activos concurrentes a la obtención de utilidades, pues, al respecto, no hay certeza sobre si procede compensar o no y, por ende, a si forma parte o no del patrimonio de la empresa quejosa.

Sirve de sustento a las anteriores consideraciones, por analogía, la jurisprudencia en la que se determinó que el párrafo octavo del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, al prevenir que "cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o solicite la devolución en un ejercicio, pudiéndolo haber hecho conforme a este artículo, perderá el derecho de hacerlo en ejercicios posteriores", no viola el principio de proporcionalidad tributaria establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional, cuyos rubro y texto son:

"Registro digital: 173406

"Novena Época

"Segunda Sala

"Tesis: Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXV, febrero de 2007

"Materias: constitucional y administrativa

"Tesis: 2a./J. 13/2007

"Página: 669

"ACTIVO. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.—El citado precepto al establecer que cuando el contribuyente no efectúe el acreditamiento o solicite la devolución del impuesto al activo en un ejercicio, pudiendo haberlo hecho conforme a ese artículo, perderá el derecho de ha-

cerlo en ejercicios posteriores, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la proporcionalidad de dicho impuesto no se determina por su carácter complementario—aspecto financiero o de recaudación— respecto del impuesto sobre la renta, por la oportunidad en la presentación de las declaraciones complementarias ni por la consecuente pérdida del derecho del contribuyente a la devolución del impuesto al activo cubierto en los 10 ejercicios inmediatos anteriores a aquel en que el impuesto sobre la renta resulte excedente, pues estos eventos son extraños al objeto del impuesto, debido a que no están vinculados con los activos concurrentes a la obtención de utilidades, como signo de capacidad contributiva del sujeto pasivo, elementos que constituyen el objeto del tributo, de acuerdo con la jurisprudencia P/J. 11/96, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 5, con el rubro: 'ACTIVO, IMPUESTO AL. EL ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY QUE LO REGULA EXIGE CONSIDERAR QUE SU OBJETO RADICA EN LOS ACTIVOS, CONCURRENTES A LA OBTENCIÓN DE UTILIDADES, COMO SIGNO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, ASÍ COMO QUE ELLO SE ENCUENTRA VINCULADO A SUS FINES FISCALES (CONTRIBUTIVO Y DE CONTROL) Y A LOS EXTRAFISCALES DE EFICIENCIA EMPRESARIAL.'."

De conformidad con lo señalado, es **infundado** el concepto de violación de la quejosa.

SÉPTIMO.—**Estudio del agravio 1.** Es **ineficaz** el agravio por el cual la recurrente aduce que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede pasar por alto que la interpretación dada por la Sala Fiscal, confirmada, a su vez, por el Tribunal Colegiado del conocimiento, la cual sirvió de base para determinar la constitucionalidad de la regla 4.8. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil tres y dos mil cuatro —en el sentido de que la compensación de los impuestos al activo y sobre la renta se hará en los términos del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, respetando todos los requisitos establecidos en dicha disposición, incluso el de temporalidad al que se encuentra sujeto el ejercicio de ese derecho—, es errónea, pues no se apega al principio de interpretación conforme o *pro personae*, ya que la interpretación de que sólo le aplica el párrafo cuarto del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo, le es más favorable.

Lo anterior, en virtud de que, como quedó expuesto, esta Sala ya ha establecido la debida interpretación que se le debe otorgar a la mencionada regla, máxime que se observa que lo que busca la recurrente es que se otorgue un alcance a la norma para su beneficio, atendiendo a su situación particular.

Sin que sea óbice a lo anterior, que en el agravio de mérito, se argumente que los tribunales están obligados a resolver favoreciendo en todo tiempo a las personas bajo la protección más amplia, ello, en virtud de que ya ha sido criterio de esta Segunda Sala que la sola invocación del principio *pro personae* no implica que los planteamientos de los quejosos deban resolverse de acuerdo a sus pretensiones, toda vez que la reforma en derechos humanos no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de ésta.

Sirve de apoyo a la anterior determinación la tesis aislada que, a continuación, se transcribe:

"Registro digital: 2002179  
"Décima Época  
"Segunda Sala  
"Tesis: aislada  
"Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta  
"Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012  
"Materia: constitucional  
"Tesis: 2a. LXXXII/2012 (10a.)  
"Página: 1587

"PRINCIPIO PRO PERSONA O *PRO HOMINE*. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.—Si bien la reforma indicada implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional —principio *pro persona* o *pro homine*—, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional —legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada—, ya que de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.

"Amparo directo en revisión 1131/2012. \*\*\*\*\* y otro. 5 de septiembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan José Ruiz Carreón."

De todo lo hasta aquí expuesto, al resultar infundados los conceptos de violación analizados e ineficaz el agravio restante, procede confirmar la sentencia recurrida, y negar el amparo a la quejosa.

OCTAVO.—**Revisión adhesiva.** Por último, queda sin materia el recurso de revisión adhesiva interpuesto en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, ya que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto sigue la suerte procesal del principal, por lo que el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal; de ahí que si el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses —como sucede en la especie—, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para hacer valer la adhesión. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"Registro digital: 171304

"Novena Época

"Segunda Sala

"Tesis: Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXVI, septiembre de 2007

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 166/2007

"Página: 552

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.—El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a \*\*\*\*\* , en contra del acto que reclamó, precisado en el resultando primero de esta ejecutoria.

TERCERO.—Queda sin materia el recurso de revisión adhesiva.

**Notifíquese**; con testimonio de esta ejecutoria, vuelvan los autos al tribunal de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCV/2013 (10a.), 1a./J. 77/2011, 2a./J. 96/2004, 2a. LXXXV/2003 y 1a./J. 81/2002 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 565 y Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, página 118, XX, julio de 2004, página 207, XVII, junio de 2003, página 289 y XVI, diciembre de 2002, página 61, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para

actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precisados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.

## 2a./J. 106/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 3488/2013. The Absolut Company Aktiebolag. 27 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio Armando Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo directo en revisión 3441/2013. Comaxim, S.A. de C.V. 8 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Martha Elba de la Concepción Hurtado Ferrer.

Amparo directo en revisión 141/2015. Bertha Ivonne Carbajal Márquez. 13 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 3020/2015. Grupo Industrial Miró, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Amparo en revisión 759/2016. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. 28 de junio de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Josefina Cortés Campos, Guadalupe de la Paz Varela Domínguez, Ma. de la Luz Pineda Pineda, Salvador Alvarado López y Eduardo Romero Tagle.

Tesis de jurisprudencia 106/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**REGISTRO NACIONAL DE TURISMO. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA.**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los aludidos preceptos reglamentarios transgreden los citados principios, contenidos en los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora, los efectos de la protección constitucional concedida son para que hasta en tanto no se subsane el vicio de inconstitucionalidad advertido, no se exija a la quejosa el cumplimiento de la obligación prevista en los artículos 48 y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo, consistente en la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, haciéndose extensiva la decisión también a la observancia de los acuerdos emitidos por el Secretario de Turismo, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2016.

**2a./J. 101/2017 (10a.)**

Amparo en revisión 1094/2016. Promociones Turísticas Nacionales, S.A. de C.V. 22 de marzo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Amparo en revisión 989/2016. Hotel Royal Plaza, S.A. de C.V. 22 de marzo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Amparo en revisión 1169/2016. Grupo Hotelero Empresarial, S.A. de C.V. 3 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Impedido: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Amparo en revisión 1205/2016. Suites Amberes, S.A. 10 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Amparo en revisión 4/2017. Inmobiliaria Villajuan, S.A. de C.V. 7 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Tesis de jurisprudencia 101/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de julio de 2017.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1094/2016, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 711.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, ESA DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

AMPARO EN REVISIÓN 883/2015. 6 DE ENERO DE 2016. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: DIANA CRISTINA RANGEL LEÓN.

**CONSIDERANDO:**

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión.

El artículo 83 de la Ley de Amparo dispone:

"Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las Salas los asuntos de su competencia o

remitirá a los Tribunales Colegiados de Circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine."

Como se advierte, el primer párrafo de la norma recién transcrita, prevé en qué casos tiene competencia originaria este Alto Tribunal para conocer de los recursos de revisión interpuestos contra sentencias dictadas por Jueces de Distrito en amparos indirectos. En cualquier caso que no esté previsto en el artículo 83, la competencia para resolver los amparos indirectos en revisión, corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, conforme al artículo 84<sup>1</sup> de la Ley de Amparo.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en lo dispuesto en el artículo 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo, tiene competencia originaria para conocer de los recursos de revisión interpuestos contra sentencias dictadas en la audiencia constitucional cuando en ésta se hubiera establecido la interpretación directa de un precepto constitucional y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

Si bien la referida competencia no está enumerada de manera expresa en el artículo 107, fracción VIII,<sup>2</sup> constitucional, lo cierto es que esto no es obstáculo para que se le atribuya en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. De hecho, este ordenamiento, al igual que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé atribuciones de este Alto Tribunal que no están necesariamente puntualizadas a

<sup>1</sup> **"Artículo 84.** Son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión en los casos no previstos en el artículo anterior. Las sentencias que dicten en estos casos no admitirán recurso alguno."

<sup>2</sup> **"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:

"...

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

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno. ..."

nivel constitucional. Esto no tiene nada de extraordinario: el Texto Supremo no puede contener todo el cúmulo de normas del funcionamiento del Tribunal Constitucional, sino que esboza sus principales competencias, sin perjuicio de las que pueden estar contempladas en la legislación secundaria.

En las últimas dos décadas, el órgano reformador de la Constitución ha modificado diversos artículos constitucionales relativos a la estructura y competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al juicio de amparo y a otros juicios constitucionales (como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad). Uno de los ejes rectores de las reformas de 1994 (que modificó la estructura del Poder Judicial de la Federación); 1999 (que instauró el recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo directo, de la competencia exclusiva de este Alto Tribunal y que sólo procede cuando haya alguna cuestión de constitucionalidad involucrada); y 2011 (que modificó varios conceptos del juicio de amparo) fue el de reforzar el carácter de la Suprema Corte como órgano límite en el orden jurídico mexicano e intérprete último de la Constitución.

Además, a lo largo del Texto Constitucional permea la noción de que los temas de constitucionalidad pueden ser planteados en amparo por los justiciables desde distintas perspectivas: pueden alegar que alguna norma general secundaria es violatoria de la Constitución; que la propia Constitución debe interpretarse de una determinada manera; o que alguna norma federal vulnera o restringe la competencia de una entidad federativa (o viceversa) violando con ello derechos humanos. En los amparos indirectos donde esté involucrado algún tema de interpretación constitucional, es absolutamente congruente con la Constitución y el carácter de órgano límite de esta Suprema Corte que tenga la facultad de ser ésta la que cuente con competencia originaria para resolver el asunto si en la revisión subsiste el problema de constitucionalidad. Esto es así, sin perjuicio de la delegación de competencia originaria que este Alto Tribunal ha efectuado en el Acuerdo General Número 5/2013 y de que puede determinar discrecionalmente en qué casos no subsiste en la revisión el problema de constitucionalidad (por ejemplo, en los casos en que ya haya interpretación sobre una determinada norma constitucional o cualquier otro).

Entonces, el artículo 86 de la Ley de Amparo, en la parte en que señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, no hace más que puntualizar de manera expresa una atribución

que es congruente con su carácter de Tribunal Supremo, al que la Constitución le encomienda su interpretación última.

Por otro lado, se hace notar que esta misma Suprema Corte, ya ha señalado que es titular de atribuciones previstas en la Ley de Amparo, a pesar de que no estén mencionadas de manera específica en la Constitución. Un ejemplo de ello es la facultad de resolver contradicciones de tesis que se susciten entre Tribunales Colegiados que pertenezcan a diferentes Circuitos Judiciales. Este criterio se expresó en la tesis P. I/2012 (10a.), con número de registro digital: 2000331, cuyos rubro y texto dicen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).—De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde

resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

Por las razones expuestas, esta Segunda Sala es competente para conocer del presente recurso de revisión, con fundamento en los artículos 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo; 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en los puntos segundo, fracción III y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Esto obedece a que se está ante el supuesto en que la sentencia dictada en la audiencia constitucional se estableció la interpretación directa de un precepto constitucional, en el caso, se interpretó el artículo 3o., fracciones IV y VII, en relación con el derecho a la educación. Específicamente, la cuestión planteada versa sobre si debe ser gratuita la educación que proporcionan las universidades públicas, y este tema subsiste en la revisión, dado que el Juez de Distrito se pronunció sobre esa cuestión y el recurrente formula agravios relativos a la interpretación efectuada en la sentencia.

**SEGUNDO.—Oportunidad.** De la resolución de incompetencia dictada el diecisiete de junio de dos mil quince por el Tribunal Colegiado del conocimiento, no se desprende que éste se hubiera pronunciado sobre la oportunidad del recurso; por lo que procede hacer su revisión.

El recurso fue interpuesto dentro del término de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, toda vez que la sentencia combatida fue notificada personalmente al autorizado del quejoso, el cuatro de febrero de dos mil quince, como se observa a foja trescientos del juicio de amparo; por lo que el plazo de diez días correspondiente transcurrió del seis al diecinueve de febrero de dos mil quince, descontándose los días siete, ocho, catorce y quince de febrero de dos mil quince, por haber sido inhábiles, y el día cinco de

febrero de la citada anualidad por no correr términos; de conformidad con los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En esas condiciones, si el escrito de expresión de agravios fue presentado el **diecisiete de febrero de dos mil quince**, es inconcuso que se hizo valer oportunamente.

TERCERO.—**Legitimación.** El recurso de revisión se interpuso por parte legítima, debido a que fue firmado por el quejoso, \*\*\*\*\*.

CUARTO.—**Antecedentes.** A efecto de resolver el presente asunto, es necesario destacar los siguientes antecedentes:

"**Demanda de amparo.** Por escrito presentado el diecisiete de junio de dos mil catorce, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en Monterrey, Nuevo León, \*\*\*\*\* , promovió demanda de amparo indirecto en contra de la Universidad Autónoma de Nuevo León y el director de la Facultad de Derecho y Criminología, por violación al derecho a la educación gratuita, que deriva del artículo 3o. constitucional.

"La demanda de amparo se admitió el veintiséis de junio de dos mil catorce por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León y se registró con el número de expediente \*\*\*\*\*.

"En su escrito, el quejoso formuló las manifestaciones y conceptos de violación que a continuación se reseñan:

"**Hechos.** Señaló que el 2 de junio de 2014 tomó conocimiento de que las autoridades responsables le niegan su derecho humano a la educación gratuita, específicamente, al no permitirle inscribirse al sexto semestre de la licenciatura en derecho, si no cumple con una contraprestación monetaria. Además, manifestó que esta contraprestación se le exigió mediante una boleta expedida por las autoridades responsables el veintisiete de mayo de dos mil catorce, cuya fecha manifestó haber tenido conocimiento porque fue emitida a través del portal electrónico en línea de la universidad, conocido como SIASE. El quejoso exhibió, como prueba, la impresión de un recibo de pago de cuotas escolares que imprimió del sistema SIASE, y ofreció la prueba de inspección judicial, para que se corroborara su veracidad. Para esto, señaló que podía proporcionar en el momento oportuno su cuenta y contraseña del sistema, para que el órgano jurisdiccional verifique la veracidad del documento exhibido.

"Manifestó, asimismo, que en el recibo consta la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) que debe pagar para poder reinscribirse. Considera que los conceptos que se mencionan en la boleta son relativos a la prestación del servicio educativo, a pesar de que no debe existir contraprestación alguna por la educación que imparte el Estado. A continuación se reproduce el mencionado recibo:

\*\*\*\*\*

"También indicó que, con la boleta que exhibió como prueba, se acredita su carácter de estudiante de la Universidad Autónoma de Nuevo León, de la licenciatura en derecho.

"**Conceptos de violación.** Los conceptos de violación que formuló el quejoso se sintetizan a continuación:

"**Primero.** Consideró que las autoridades responsables violan en su perjuicio el artículo 1o. constitucional, porque no interpretan los derechos humanos a su favor, por lo que no se le protege de la manera más amplia, por tanto, no respetan el principio *pro homine*.

"**Segundo.** Manifestó que se transgrede lo establecido en los artículos 14, párrafo segundo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque se le privó su derecho a la educación gratuita sin las formalidades establecidas en la ley.

"Asimismo, consideró que fue un acto de molestia totalmente arbitrario por parte de las autoridades responsables, el cual es ilegal e inconstitucional.

"**Tercero.** Reiteró que el acto reclamado es la negativa de brindarle una educación gratuita, porque se le exige una contraprestación monetaria para reinscribirlo y recibir el servicio educativo integral por parte del Estado. La \*\*\*\*\* está obligada a brindar dicha educación de manera gratuita, por lo que se contraviene lo dispuesto en la fracción IV del artículo 3o. constitucional, que dice que 'toda la educación que el Estado imparta será gratuita'.

"Es decir, esta norma es clara al señalar que toda educación estatal debe ser gratuita y, si esto no fuera lo suficientemente claro, debe interpretarse a su favor con base en el principio *pro homine* establecido en el artículo 1o. constitucional.

"El quejoso agrega que el artículo 3o., fracción V, constitucional establece que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos,

incluyendo la educación superior. En atención a lo anterior, el Estado creó la  
\*\*\*\*\*.

"Señaló que cualquier contraprestación relacionada con la impartición de educación es inconstitucional, porque se debe entender que el conjunto de actividades que se llevan a cabo directa o indirectamente con la finalidad de la impartición de la educación no deben tener costo para los estudiantes. Asimismo, cualquier concepto de pago, como multas, recargos o sanciones, por motivo de retrasos son inconstitucionales.

"Reiteró que, de conformidad con la fracción IV del artículo 3o. constitucional, toda la educación que imparta el Estado será gratuita, por lo que no sólo se debe contemplar algunos niveles. No se concibe que la educación superior sea excluida o que se argumente de forma falaz que la Constitución no expresa claramente el derecho a la educación superior gratuita.

"Mencionó que en los amparos indirectos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, resueltos en los Juzgados Segundo y Primero de Distrito en Materia Administrativa del Estado de Nuevo León, respectivamente, las autoridades responsables fueron la Universidad Autónoma de Nuevo León, el tesorero general y otras autoridades de la mencionada universidad, y que en éstos no se concedió el amparo, porque el Juez resolvió sobreseer por considerar que se actualizaba la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo.

"En ese sentido, señaló que en su caso no se actualizaba la fracción y artículo mencionados, porque no ha habido consentimiento de ningún tipo.

"Reiteró que al exigir una contraprestación monetaria para recibir el servicio educativo integral, las autoridades responsables no sólo agreden su economía y la de su familia, sino que también violan sus derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

"Además, consideró que no brindar educación gratuita o imponer contraprestaciones monetarias, las cuales son inconstitucionales y dificultan el acceso a ésta, tienen como consecuencia poner a las personas en un estado de desigualdad.

"**Cuarto.** Alegó que solicitó la suspensión provisional y, oportunamente, la definitiva de los actos reclamados, para que se ordenara a las responsables que le permitieran inscribirse antes del inicio de clases y según el procedimiento regular al siguiente semestre agosto-diciembre 2014, de manera gratuita.

"Señaló que al no otorgársele la suspensión, se vería obligado a cumplir con la contraprestación impuesta, lo cual actualizaría la causal de improcedencia relativa al consentimiento del acto reclamado y, por tanto, el juicio se sobreesería.

**"Trámite del juicio de amparo.** Por razón de turno conoció de la demanda el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, quien mediante auto de diecinueve de junio de dos mil catorce, la registró con el número de expediente \*\*\*\*\* y previno al quejoso para que señalara correctamente el acto reclamado, indicándole que manifestara si era su deseo señalar como acto la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el Estatuto de ésta y/o sus reglamentos internos.

"Por escrito presentado el veinticuatro de junio de dos mil catorce, el quejoso desahogó el requerimiento citado, indicando que no era su deseo señalar como acto reclamado ninguna ley, reglamento o estatuto; por lo que el día veintiséis de junio siguiente, el Juez de Distrito admitió a trámite la demanda, ordenó la apertura del incidente de suspensión relativo, requirió los informes justificados a las autoridades responsables, y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

"Mediante oficios presentados el dieciocho de julio de dos mil catorce, comparecieron a juicio el abogado general y apoderado general de la Universidad Autónoma de Nuevo León, así como el director de la Facultad de Derecho y Criminología de esa misma institución educativa, rindieron sus informes justificados, en idénticos términos. Ambas autoridades negaron el acto reclamado y consideraron que se actualizaban las causas de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones XIII y XIV,<sup>3</sup> de la Ley de Amparo. Al respecto,

<sup>3</sup> **"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIII. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

"No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquel al en que surta sus efectos la notificación

señalaron que el quejoso ha consentido el acto reclamado al cubrir en cada semestre el pago de cuotas escolares, pues como él mismo lo expresó en su demanda, el cobro que reclama corresponde a una reinscripción. Es decir, resulta patente que durante cinco semestres se ha hecho sabedor del acto que ahora impugna. Desde que inició el primer semestre de la carrera que cursa tuvo conocimiento de los cobros, por lo que la impugnación que ahora realiza resulta extemporánea, y su conducta entraña el consentimiento del acto reclamado. Para sustentar esta afirmación, se invocó la jurisprudencia 2a./J. 148/2006, registro digital número 174120, de rubro: 'CONSENTIMIENTO EXPRESO COMO CAUSAL DE IMPROCEDENCIA DEL AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO EL QUEJOSO SE ACOGE A UN BENEFICIO ESTABLECIDO A SU FAVOR, CUYO NACIMIENTO ESTÁ CONDICIONADO, POR LA OBLIGACIÓN O PERJUICIO QUE LE OCASIONA EL ACTO RECLAMADO.'

"En cuanto al fondo, manifestaron que el derecho a la educación superior no es absoluto ni ilimitado. En términos del artículo 3o., fracción VII, constitucional, las universidades tienen autonomía y pueden fijar los términos de ingreso y permanencia de su alumnado. Luego afirmaron que la cuota que contempla el reglamento de la Universidad no es un cobro por el servicio educativo, sino una aportación por diversos conceptos. Si se exigiera una contraprestación a los alumnos para inscribirse, es evidente que la cantidad tendría que ser muy superior, pues en ese costo habría de incluirse el pago a los docentes, el uso de las instalaciones educativas, entre otros gastos, y se asemejaría al cobro que realiza cualquier otra escuela particular.

"Sostienen que las universidades públicas no limitan a ningún aspirante que reúna los requisitos académicos para cursar la educación universitaria, cumpliendo con un mínimo de obligaciones, entre ellas, la aportación de una cuota interna que es mínima. Aun así, si se acredita la imposibilidad de realizar cualquier pago, la propia Universidad exenta al alumno de ese costo, beneficiándolo con una beca que puede otorgarse por escasos recursos, por promedio, entre otros supuestos; lo cual se hace del conocimiento del alumnado a través de los recibos. Además, citaron la tesis aislada 3a. XXXI/94 de la Tercera Sala, con número de registro digital: 206613, de rubro: 'UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS. NO EXISTE NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLEZCA EL DERECHO DE INSCRIBIRSE A ELLAS SIN PAGO ALGUNO.'

---

de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento; ..."

"El Juez de Distrito tuvo por rendidos los informes, mediante auto del veintiuno de julio de dos mil catorce.

"Luego, durante la secuela procesal, el quejoso presentó varios escritos con alegatos. En uno de ellos, presentado el uno de septiembre de dos mil catorce, argumentó por qué, en su opinión, es procedente el juicio de amparo. Al respecto, dijo que se trata de actos de tracto sucesivo, por lo que puede combatir el cobro por el quinto semestre. También indica por qué considera que es fundada su pretensión de fondo. Esencialmente, adujo que el artículo 3o., fracción IV, constitucional, debe interpretarse de manera absoluta y literal, en el sentido de que toda la educación que imparte el Estado Mexicano debe ser gratuita, y que esto incluye a la educación que proveen las universidades públicas.<sup>4</sup>

"Asimismo, el quejoso presentó una prueba documental,<sup>5</sup> consistente en un auto dictado en el diverso juicio de amparo indirecto. En su escrito, explicó que ya había promovido un juicio de amparo similar al presente, contra las mismas autoridades y por el mismo acto. Se trató del amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León. Asimismo, indicó que dicha demanda fue desechada de plano, por haberse promovido de manera extemporánea. Dijo que el Juez de Distrito hizo notar que las cuotas combatidas le fueron exigidas por las responsables desde el mes de noviembre de dos mil trece, que ahora pretendía cursar el quinto semestre de la carrera de derecho y que realizó todos los pagos de las cuotas correspondientes a los semestres anteriores. Por ende, resolvió que el quejoso estuvo en aptitud de impugnar el acto reclamado desde que le fue requerido el pago de las cuotas relativas a los cinco semestres anteriores o, en su caso, desde el mes de noviembre de dos mil trece. Sin embargo, esa demanda se promovió hasta el diez de enero de dos mil catorce, por lo que es manifiesta su extemporaneidad.

"El quejoso reconoció que, en esa ocasión, no presentó en tiempo el amparo, por no haberlo presentado dentro de los 15 días hábiles posteriores a la exigencia del pago, pero en esta oportunidad sí promovió su demanda en tiempo. Con base en lo anterior, solicitó al Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, que tome en cuenta los argumentos de su homólogo.

<sup>4</sup> Visible en la foja 94 del cuaderno de amparo indirecto.

<sup>5</sup> Visible en la foja 124 del cuaderno de amparo indirecto.

"Ese mismo día presentó un diverso escrito<sup>6</sup> donde ofreció como prueba la exposición de motivos de la reforma al artículo 3o. constitucional, presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

**"Audiencia constitucional.** El cuatro de septiembre de dos mil catorce, se celebró la audiencia constitucional en el juicio de amparo. En ella se dio cuenta con los informes justificados, las pruebas rendidas y los diversos alegatos formulados. El treinta de enero de dos mil quince, fecha en que las labores del juzgado lo permitieron, se emitió la sentencia correspondiente. A continuación, se sintetiza la resolución del juzgador federal:

**"Fijación de la litis.** Con fundamento en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito puntualizó que el acto reclamado en el juicio de amparo es 'la negativa a brindar al quejoso el derecho humano a la educación gratuita, derivado de que la autoridad responsable le exige una contraprestación monetaria para su reinscripción y recibir el servicio educativo'.<sup>7</sup>

**"Certeza de los actos reclamados.** Enseguida, recordó que tanto el apoderado general de la Universidad Autónoma de Nuevo León como su director de la Facultad de Derecho y Criminología negaron el acto reclamado. Sin embargo, hizo notar que a partir del contenido de los informes justificados se desprende que parte de los requisitos académicos para cursar la educación universitaria, consiste en la aportación de una cuota interna, misma que se hace del conocimiento de los alumnos a través de los recibos, como el que exhibió el quejoso. Dijo que esto evidencia la certeza del acto reclamado.

**"Análisis de las causas de improcedencia.** El Juez de Distrito estimó parcialmente fundada una causa de improcedencia hecha valer por las autoridades responsables. Fue la prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, que indica que el juicio es improcedente contra actos consentidos tácitamente, entendiendo por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos. Sin embargo, consideró que esta improcedencia sólo opera respecto del entero de las cuotas escolares previas, con excepción de la que corresponde al sexto semestre, periodo agosto-diciembre de dos mil catorce.

"Esto obedece a que el propio quejoso manifestó en su demanda de amparo, que se duele de la negativa a su derecho a la educación gratuita, al

<sup>6</sup> Visible en la foja 187 del cuaderno de amparo indirecto.

<sup>7</sup> Reverso de la foja 300 del cuaderno de amparo indirecto.

estar cursando el sexto semestre de la licenciatura en derecho. Esta circunstancia implica que, previamente a encontrarse en esta situación, tuvo que haber cursado los anteriores cinco semestres del programa de estudios, cumpliendo con el requisito relativo al pago de cuotas. Lo anterior, se robustece con lo manifestado por el quejoso en su escrito de alegatos del uno de septiembre de dos mil catorce, donde expresa que promovió el diverso juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, y valoró sus manifestaciones como una confesión expresa.

"Sin embargo, razonó que la improcedencia no opera respecto del cobro de cuotas escolares correspondientes al sexto semestre, pues el reclamo en su contra se encuentra en el término legal para tal efecto, atendiendo a la fecha que manifestó tener conocimiento del acto reclamado. Consecuentemente, sobreseyó en el juicio con base en los artículos (sic) 61, fracción XIV, en relación con el 63, fracción V, de la Ley de Amparo, con excepción de la exigencia de cuotas escolares relativas al sexto semestre de la licenciatura en derecho.

**"Estudio de fondo.** El Juez del conocimiento consideró infundados los conceptos de violación hechos valer por el quejoso.

"El juzgador transcribió el contenido del artículo 3o. constitucional, en la lógica de que el derecho que el quejoso consideró violado está reconocido en ese precepto. Hizo notar que, aunque la fracción IV del mencionado artículo establece que toda la educación que imparta el Estado es gratuita, este derecho no es irrestricto, por lo que su alcance debe entenderse de manera sistemática para no descontextualizarlo.

"Luego, indicó que el establecimiento de los grados obligatorios en la educación (primaria, secundaria y media superior) tienen repercusión en todo el sistema de funcionamiento de los mismos, por lo que el Ejecutivo es quien determina los planes y programas de estudio de esos niveles, así como la administración de su personal docente; mientras que la educación superior goza de autonomía en esos aspectos. Por tanto, pueden fijarse requisitos de ingreso y determinar la administración de su personal, ya que las instituciones de educación superior tienen facultades de autogobierno que les otorga la propia Constitución.

"Precisó que la administración patrimonial de los organismos públicos que imparten educación en los grados obligatorios por la Constitución (pre-escolar, primaria, secundaria y media superior) no gozan de facultades de autogobierno, lo cual es diferente a la situación de las instituciones universitarias que sí cuentan con esa prerrogativa. Específicamente, estas últimas

pueden autodeterminar la administración de su patrimonio y, en esta facultad, se incluye el manejo del ingreso que percibe por concepto de cuotas y derechos. En cambio, las instituciones educativas estatales que imparten los niveles obligatorios de educación no tienen libertad sobre la recaudación y aplicación de recursos.

"Señala que el derecho a la educación también está reconocido en el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (también conocido como Protocolo de San Salvador). De esta norma, resaltó la porción que dice que la enseñanza superior debe hacerse accesible a todos, 'sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita'.

"Enseguida, retoma el contenido del artículo 3o. constitucional, en el sentido de que señala que las instituciones autónomas de educación superior tienen la facultad de administrarse a sí mismas, lo cual incluye a su patrimonio. Esta manera de regular la accesibilidad a la educación que imparten debe realizarse tomando en cuenta la capacidad de cada persona, buscando que sea asequible y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

"La autonomía universitaria, dice el Juez de Distrito, ha sido interpretada por la Primera Sala de este Alto Tribunal (en el amparo en revisión \*\*\*\*\*) en el sentido de que no se limita a las gestiones administrativas y financieras, sino que implica un autogobierno y autoregulación, que incluye la admisión de estudiantes, la fijación de programas de estudio y la disposición de su patrimonio.

"También se puntualiza que los derechos y cuotas que recauda la Universidad señalada como autoridad responsable por sus servicios constituye una parte de su patrimonio, en términos del artículo 35, fracción IV, de la \*\*\*\*\*". Señala que esto es relevante, porque al formar parte del patrimonio universitario, las cuotas y derechos están sujetos al principio de autonomía sobre la administración patrimonial a que se refiere el artículo 3o., fracción VII, constitucional. Con base en este principio, no es cierto que el cobro de cuotas de reinscripción transgreda la fracción IV de la referida norma constitucional.

"El juzgador retoma lo señalado por las autoridades responsables en sus informes, en el sentido de que la cuota contemplada para la inscripción de los alumnos no es propiamente un cobro por el servicio educativo que brinda la institución, sino aportaciones por distintos conceptos que están precisados en los recibos correspondientes. Se afirma que esto es congruente con el artículo 47 del Reglamento General de Ingresos y Egresos de la

Universidad responsable. Esta norma prevé que: 'el ingreso que reciba la dependencia por concepto de los servicios que preste, lo aplicará en sufragar las erogaciones necesarias para cubrir costos, sostener, mantener, reparar, mejorar, ampliar o actualizar, en su caso, los bienes o servicios, becas y estímulos por proyecto, pago de honorarios y, en general, cualquier remuneración por prestación de servicios que generen dichos ingresos extraordinarios...'

"Así pues, la instauración de cuotas para la inscripción o reinscripción a los semestres correspondientes a la enseñanza superior, no transgrede la gratuidad de la educación prevista en el artículo 3o., fracción IV, constitucional, pues esta norma está dirigida a los grados de educación obligatoria, los cuales no tienen autonomía de administración de su patrimonio. Además, tampoco viola el artículo 13 del Protocolo de San Salvador.

"Del artículo 47 del Reglamento General de Ingresos y Egresos de la Universidad responsable, se desprende que sus ingresos están destinados al ejercicio de sus actividades, dentro de las cuales se encuentra el otorgamiento de becas. Con esto, se cumple la obligación (establecida en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador) de buscar que la enseñanza sea igualmente accesible a todos con la administración de los recursos que tiene la institución. El Juez Federal hace notar que la Universidad tiene un sistema de becas disponible para personas que no tengan los recursos económicos para ingresar a la Universidad, conforme a los artículos 15 y 16 del Reglamento de Becas. Esto vuelve asequible la incorporación para todas las personas que deseen estudiar; en la inteligencia de que la gratuidad debe lograrse de manera progresiva y conforme a los límites presupuestales de los Estados.

"En suma, se resuelve que el acto reclamado no transgrede el derecho a la educación, 'pues la cuota contemplada para el ingreso o reingreso a la enseñanza superior forma parte de las facultades de autogobierno y autodeterminación de su patrimonio, que además se encuentra destinada al acatamiento de su objeto y a volver más accesible la impartición de la educación para las personas de escasos recursos'.<sup>8</sup>

"Para sustentar esta determinación, se invocó la jurisprudencia 1a./J. 18/2010, con número de registro digital: 164875, de rubro: 'UNIVERSIDADES PÚBLICAS. LA AUTONOMÍA DE LA QUE LEGALMENTE PUEDEN SER DOTADAS LE CONFIERE LA FACULTAD DE AUTOGOBIERNO.', así como la tesis aislada 3a. XXXI/94, con número de registro digital: 206613, de rubro: 'UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS. NO EXISTE NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLEZCA EL DERECHO DE INSCRIBIRSE A ELLAS SIN PAGO ALGUNO.'

---

<sup>8</sup> Foja 202 vuelta del cuaderno de amparo indirecto.

"Finalmente, el Juzgador recalca que el quejoso hizo alusión a diversos precedentes de juicios de amparo indirecto resueltos en primera instancia en el Estado de Michoacán, relacionados con el derecho a la educación. Sin embargo, el Juez advierte que esos casos son diversos al presente, porque tienen un contexto distinto. En los asuntos de Michoacán, se combatió el cobro de cuotas de ingreso a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Anteriormente, no se establecía el cobro de ese concepto y, a partir del acto de aplicación reclamado por los respectivos quejosos, se exigió un pago. Consecuentemente, los Jueces que conocieron de dichos amparos, resolvieron que se violó el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad. En cambio, el presente juicio de amparo es diferente, ya que la Universidad Autónoma de Nuevo León ya había establecido las cuotas previamente, y el quejoso confesó haberlas cubierto con anterioridad.

"Por estos motivos, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio respecto del pago de cuotas del primero al quinto semestre y determinó no amparar ni proteger al quejoso por el pago de cuotas del sexto semestre.

"CUARTO. **Agravios.** Inconforme con la resolución anterior, el quejoso interpuso el presente recurso de revisión. Los agravios que formuló son esencialmente los siguientes:

"Sostiene el quejoso que la sentencia recurrida se encuentra indebidamente fundada y motivada, porque es incorrecto el argumento del Juez de Distrito, donde sostiene que la educación media superior no es impartida por instituciones con autonomía de administración en su patrimonio, ya que el mejor ejemplo para desvirtuar dicha afirmación, es la propia autoridad responsable que además de impartir educación a nivel superior, también lo hace en nivel medio superior, el cual se encuentra en la categoría de educación obligatoria.

"Que tampoco se toma en cuenta en la sentencia recurrida, que las autoridades responsables no probaron en el juicio que no cuentan con disponibilidad de recursos económicos.

"Considera que, contrario a lo que dijo el a quo, no debe importar la aplicación que se le den a las cuotas que cobra la autoridad responsable para tener por vulnerado el derecho a la educación gratuita, ya que se tratan de contraprestaciones de carácter económico, que en caso de no ser cubiertas, se niega al quejoso su derecho a la educación, porque se le impide reinscribirse al siguiente semestre escolar, máxime que no debe perderse de vista que la autoridad responsable percibe subsidios de carácter estatal y federal, así como que obtiene ingresos propios con motivo de los servicios que presta

dicha institución, tal como se desprende del artículo 47 del Reglamento General de Ingresos y Egresos de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

"Que el juzgador de amparo dejó de aplicar en favor del quejoso, los principios pro persona y de convencionalidad, no obstante que era su deber constitucional acatarlo.

"Que el argumento referente a que la autoridad responsable tiene facultades de autogobierno y autodeterminación, y que por ello, al solicitar a los alumnos el pago de cuotas, no vulnera el derecho a la educación superior gratuita también es incorrecto, puesto que a pesar de contar con dichas facultades, no significa que pueda solicitar el pago de esas cuotas, incluso, porque en la exposición de motivos del artículo 3o., fracción IV, de la Carta Magna no se hace distinción o exclusión a que la educación superior no deba ser gratuita; razón por la cual, con apoyo en el principio pro persona, se debió de interpretar lo más benéfico para el quejoso.

"Que el acto reclamado no es de tracto sucesivo, puesto que no existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin, puesto que la autoridad no realizó acciones periódicas tendentes a que el acto reclamado siguiera surtiendo efectos por el transcurso del tiempo, por lo que la consideración relativa a que el consentimiento previo del quejoso de actos similares es incorrecto. De ahí que la presentación de su demanda sí se haya realizado de manera oportuna."

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala estima que el presente juicio de amparo es improcedente, por lo que debe sobreseerse.

Conforme al artículo 62<sup>9</sup> de la Ley de Amparo, el estudio de las causas de improcedencia es oficioso para el tribunal de amparo. Por su parte, el artículo 93 del mismo ordenamiento, determina cuáles son las reglas que debe seguir el órgano jurisdiccional al resolver un recurso de revisión. Específicamente, la fracción III<sup>10</sup> de esta norma señala que, el órgano revisor debe exami-

<sup>9</sup> **Artículo 62.** Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

<sup>10</sup> **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"...

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

nar de oficio la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia, lo cual sucede en el presente asunto.

En ejercicio de este análisis oficioso, esta Segunda Sala estima conveniente recordar cómo es que el quejoso definió el acto reclamado, ya que debe atenderse a la forma en que éste se dolió de dicho acto, tal como lo planteó en la demanda. De esta manera, se tiene que el quejoso reclamó de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la negativa de brindarle el derecho humano a la educación gratuita, porque ésta le exige una contraprestación monetaria para reinscribirse y recibir el servicio educativo integral, el cual el Estado está obligado a brindarle de manera gratuita, conforme al artículo 3o., fracción IV, constitucional.

En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito fijó el acto reclamado, y consideró que lo reclamado en esta vía constitucional es "la negativa a brindar al quejoso el derecho humano a la educación gratuita, derivado de que la autoridad responsable le exige una contraprestación monetaria para su inscripción y recibir el servicio educativo".<sup>11</sup>

Asimismo, es importante tener presente que las autoridades responsables, al rendir sus informes justificados, consideraron que se actualizaban las causales de improcedencia contempladas en las fracciones XII y XIV de la Ley de Amparo, puesto que el quejoso consintió el acto reclamado, al cubrir en cada semestre el pago de cuotas escolares, pues como él mismo indicó, se le está cobrando una cuota por inscripción. Así pues, durante cinco semestres se hizo sabedor del acto que ahora impugna y, desde el primer semestre de la carrera tuvo conocimiento de los cobros, por lo que la impugnación que ahora realiza fue extemporánea.

No obstante, en la sentencia combatida, estos argumentos se desestimaron parcialmente. Es decir, el juzgador consideró que se actualizaba la causal de improcedencia contemplada en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo —que establece que es improcedente el amparo contra actos consentidos tácitamente— sólo respecto del entero de las cuotas escolares correspondientes a los semestres escolares previos al combatido (del primero al quinto semestre). En cambio, consideró que la demanda sí fue oportuna respecto del cobro de cuotas escolares correspondientes al sexto semestre universitario, porque la demanda de amparo en su contra fue promovida en el

---

<sup>11</sup> Foja 187 del cuaderno de amparo indirecto.

plazo de quince días que la ley otorga para ello, a partir de que tomó conocimiento del acto reclamado.

Sin embargo, a juicio de esta Segunda Sala, dicho razonamiento es incongruente, tomando en cuenta el acto reclamado tal como fue planteado por el quejoso. Éste no combatió en su demanda diversos actos que puedan deslindarse entre sí, sino uno solo: la negativa de las autoridades responsables de brindarle educación universitaria de manera gratuita. El amparista tuvo conocimiento de este acto desde que voluntariamente se inscribió para cursar el primer semestre de la carrera que cursa en la Universidad Autónoma de Nuevo León y efectuó los pagos correspondientes, sin que hubiera promovido juicio de amparo.

Esto está ampliamente acreditado en los autos del presente amparo indirecto. Primero, porque el propio quejoso manifiesta que su pretensión es reinscribirse al sexto semestre de la carrera,<sup>12</sup> lo cual es una confesión en términos de lo dispuesto en los artículos 95 y 96<sup>13</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>14</sup> En este sentido, el quejoso, con la finalidad de acreditar la existencia del acto que reclama, exhibió un recibo del que también se corrobora que pretende reinscribirse al sexto semestre de la carrera, y en sus alegatos ha aceptado que efectuó pagos correspondientes a los primeros cinco semestres (aunque manifiesta que, en su opinión, esto no constituye un consentimiento). Además, en uno de los escritos que presentó, el recurrente confiesa<sup>15</sup> que previamente había promovido un juicio de amparo indirecto (juicio \*\*\*\*\*), del índice del Juzgado Segundo en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León), donde reclamó el mismo acto (es decir, la negativa de que se le proporcione educación universitaria gratuita) y dicho amparo se desechó por notoria improcedencia. Así pues, hay suficiente evidencia, en el sentido de que el quejoso conoció del acto que reclama desde que inició sus estudios en la Universidad responsable.

Por este motivo, no puede ahora considerarse que tiene la oportunidad de combatir la negativa de que se le proporcione educación universitaria gratuita, por el mero hecho del inicio de un nuevo semestre, pues se reitera que

<sup>12</sup> Como se desprende de las fojas 3 a 6 del cuaderno de amparo indirecto.

<sup>13</sup> "**Artículo 95.** La confesión puede ser expresa o tácita: expresa, la que se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley."

"**Artículo 96.** La confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace; pero si la confesión es la única prueba contra el absolvente, debe tomarse íntegramente, tanto en lo que lo favorezca como en lo que lo perjudique."

<sup>14</sup> De aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en términos de su artículo 2o., segundo párrafo.

<sup>15</sup> Esto puede corroborarse en la foja 124 del cuaderno de amparo indirecto.

el acto combatido es sólo uno, no puede escindirse y conoció de su existencia desde su ingreso al primer semestre.

A mayor abundamiento, el Reglamento General sobre los Procedimientos de Admisión y Permanencia de los Estudiantes de la \*\*\*\*\*<sup>16</sup> señalaba que la inscripción definitiva obliga al estudiante a cumplir estrictamente con todo lo señalado en la legislación universitaria.<sup>17</sup> Por otro lado, el artículo 34<sup>18</sup> del mismo reglamento, precisaba que los estudiantes de reingreso (es decir, de reinscripción) deben cubrir ciertos requisitos, entre ellos, el de efectuar "los pagos que para el efecto señalen la tesorería y la escuela o facultad". Cabe destacar que el reglamento de dos mil once fue abrogado por el Reglamento emitido en dos mil catorce y los artículos 12 y 34 no fueron modificados.

De esta forma, la normatividad recién descrita le era aplicable al quejoso desde que ingresó a la Universidad e incluso, desde la primera vez que se reinscribió. Por ello, no puede ahora aducir que fue hasta el 19 de mayo de 2014 la fecha en que supo de la negativa de la Universidad a proporcionarle educación superior gratuita; pues estaba al tanto de ese acto desde mucho tiempo antes, conforme a sus propias manifestaciones y de acuerdo con la legislación universitaria aplicable.

Por estos motivos, esta Segunda Sala advierte que el quejoso tuvo conocimiento de la negativa de que se le proporcionara educación universitaria gratuita varios años antes de la fecha en que promovió el presente juicio de amparo (lo cual aconteció el diecisiete de junio de dos mil catorce). Consecuentemente, se concluye que el quejoso no promovió el juicio de amparo en el plazo de quince días previsto en el primer párrafo del artículo 17 de la Ley de Amparo, por lo que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 61, fracción XIV,<sup>19</sup> de ese mismo ordenamiento. Por tanto, al sobre-

<sup>16</sup> Aprobado en 2011, vigente en la época en que el quejoso ingresó a la Universidad.

<sup>17</sup> **"Artículo 12.** La inscripción, tanto provisional como definitiva, obliga al estudiante a cumplir estrictamente con lo señalado en la Legislación Universitaria."

<sup>18</sup> **"Artículo 34.** Para inscribirse como estudiante de reingreso, deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Efectuar los pagos que para el efecto señalen la Tesorería y la escuela o facultad.

"II. Realizar la inscripción en las fechas establecidas en el Calendario Académico Administrativo aprobado por el Consejo.

"III. Cumplir con los requisitos que indique el Reglamento Interno de la escuela o facultad correspondiente.

"IV. Las demás que especifique el Departamento Escolar y de Archivo."

<sup>19</sup> **"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos."

venir una causa de improcedencia, debe sobreseerse en el presente juicio de amparo, conforme a lo ordenado por el artículo 63, fracción V,<sup>20</sup> de la Ley de Amparo.

Finalmente, no pasa inadvertido a esta Sala que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al emitir la sentencia donde se declaró incompetente y remitió los autos a este Alto Tribunal, manifestó que el Juez de Distrito había analizado todas las causas de improcedencia y que no advertía que se actualizara alguna otra. Sin embargo, esta afirmación no es vinculante para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como ya lo dijo esta Segunda Sala al emitir la tesis aislada 2a. XXIV/2015 (10a.), con número de registro digital: 2008949, que en este acto se reitera:

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, TAL DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Como consecuencia de los diversos acuerdos generales para delegar en los Tribunales Colegiados de Circuito, entre otras, la facultad para analizar las causas de improcedencia de los juicios de amparo indirecto en revisión de la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esos órganos jurisdiccionales deben limitarse a depurar las cuestiones de improcedencia y, en su caso, remitir el asunto a este Alto Tribunal para la resolución de fondo procedente; supuesto en el cual, en principio, debe respetarse lo resuelto por aquéllos, porque en los aspectos de procedencia se erigen como órganos terminales de decisión. No obstante, cuando las razones ofrecidas por los Tribunales Colegiados de Circuito para desestimar las cuestiones de improcedencia involucren pronunciamientos sobre el fondo del asunto, no hay obstáculo para estudiar de nueva cuenta la procedencia del juicio, particularmente los razonamientos relacionados con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, pues tales órganos no deben fijar criterios que rebasen la competencia delegada que les fue conferida, ni vincular al Máximo Tribunal a estudiar los conceptos de violación, con base en una sentencia previa que implícita o explícitamente dispuso respecto de la concesión del amparo o los efectos que a ésta deben darse."

---

<sup>20</sup> "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

"V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo.

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

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

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

**Nota:** Las tesis aisladas y de jurisprudencia P. I/2012 (10a.), 2a./J. 148/2006, 1a./J. 18/2010 y 2a. XXIV/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9 y Novena Época, Tomos XXIV, octubre de 2006, página 289 y XXXI, marzo de 2010, página 919, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 841, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, ESA DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.** Como consecuencia de los diversos acuerdos generales para delegar en los Tribunales Colegiados de Circuito, entre otras, la facultad para analizar las causas de improcedencia de los juicios de amparo indirecto en revisión de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esos órganos jurisdiccionales deben limitarse a depurar las cuestiones de improceden-

cia y, en su caso, remitir el asunto al Alto Tribunal para la resolución de fondo procedente; supuesto en el cual, en principio, debe respetarse lo resuelto por aquéllos, porque en los aspectos de procedencia se erigen como órganos terminales de decisión. No obstante, cuando las razones ofrecidas por los Tribunales Colegiados de Circuito para desestimar las cuestiones de improcedencia involucren pronunciamientos sobre el fondo del asunto, no hay obstáculo para estudiar de nueva cuenta la procedencia del juicio, particularmente, los razonamientos relacionados con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, pues dichos órganos no deben fijar criterios que rebasen la competencia delegada que les fue conferida, ni vincular al Máximo Tribunal a estudiar los conceptos de violación, con base en una sentencia previa que implícita o explícitamente dispuso respecto de la concesión del amparo o los efectos que a ésta deben darse.

### 2a./J. 98/2017 (10a.)

Amparo en revisión 883/2015. Luis Ángel Costilla Cruz. 6 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Diana Cristina Rangel León.

Amparo en revisión 624/2015. Luis Ángel Costilla Cruz. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.

Amparo en revisión 1121/2015. Elvira Valtierra Ruiz y/o Elvira Valtierra Solís. 9 de marzo de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Diana Cristina Rangel León.

Amparo en revisión 1205/2016. Suites Amberes, S.A. 10 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I., quien votó en contra de algunas consideraciones. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Amparo en revisión 20/2017. Mil Novecientos Doce, S.A. de C.V. 7 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Tesis de jurisprudencia 98/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de julio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**SISTEMA DE CLASIFICACIÓN HOTELERA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE TURISMO Y DE SU REGLAMENTO QUE REGULAN A AQUÉL, SI SE IMPUGNAN CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE MARZO DE 2016, EMITIDOS POR EL SECRETARIO DE TURISMO.**

**TURISMO. EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL RELATIVA DEBE HACERSE EXTENSIVO RESPECTO DEL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO POR VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y RESERVA REGLAMENTARIA.**

AMPARO EN REVISIÓN 126/2017. 14 DE JUNIO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El recurso de revisión que nos ocupa se presentó dentro del plazo legal de diez hábiles previsto para ello, dado que la sentencia recurrida se le notificó personalmente a la parte recurrente el cuatro de julio de dos mil dieciséis, por lo que el plazo aludido transcurrió del seis al diecinueve de julio del año en cita.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Al efecto, deben descontarse los días nueve, diez, dieciséis y diecisiete de julio del dos mil dieciséis 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 ese sentido, si el recurso se presentó el mismo día de su vencimiento, es decir, el diecinueve de julio de dos mil dieciséis ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, es evidente que su interposición resulta oportuna.

Por su parte, dado que el escrito de agravios se encuentra suscrito por \*\*\*\*\* , en su carácter de autorizado en amplios términos de la parte quejosa, personalidad le fue reconocida en proveído de veinte de abril de dos mil dieciséis, del expediente \*\*\*\*\* , luego entonces, es claro que se interpone por parte legitimada para ello.

**TERCERO.—Actualización de causales de improcedencia.** Antes de abordar el estudio de los agravios hechos valer por la quejosa en torno al estudio de fondo realizado por el Juez de Distrito sobre la constitucionalidad de los preceptos de la Ley General de Turismo impugnados, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte la actualización de diversas causales de improcedencia vinculada a la procedencia del presente juicio de amparo.

Así es, constituye un hecho notorio para quienes integran esta Sala que, al resolver por unanimidad de cuatro votos el **amparo en revisión 1205/2016**, en sesión de diez de mayo de dos mil diecisiete, se estimó actualizada la **causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo**, respecto de los artículos 4, fracción XII, 9, fracción XVII, 57, fracción IV, 58, fracción X, y 70 de la Ley General de Turismo; así como los numerales 2o., fracción XV, 84, fracciones V y VI, 85, 86, 87, fracción II, 88, fracciones II y III, décimo séptimo y décimo noveno transitorios del Reglamento de la Ley General de Turismo, al considerar esencialmente que dichas disposiciones únicamente contemplaban aspectos relativos a la implementación y gestión del **sistema de clasificación hotelera** y que no podían ser consideradas como marco regulatorio directamente relacionado con el **Registro Nacional de Turismo**. A partir de ello, fue que se arribó a la conclusión de que como las hipótesis normativas que prevén no se materializaron en los acuerdos administrativos reclamados en el juicio de amparo, la parte quejosa no logró acreditar el interés jurídico para impugnar dichas normas.

Ahora bien, atendiendo a que el asunto que nos ocupa participa de las mismas características que el resuelto por esta Segunda Sala, en sesión de diez de mayo de dos mil diecisiete, consecuentemente, con fundamento en el artículo 61, fracción XII, en relación con el numeral 107, párrafo primero (interpretado en sentido contrario), así como 63, fracción V, todos de la Ley de Amparo, lo procedente es **sobreseer en el juicio** respecto de los artículos 4, fracción XII, 9, fracción XVII, 57, fracción IV, 58, fracción X, y 70 de la Ley General de Turismo, así como los numerales 2, fracción XV, 83, fracciones V y VI, 85,

86, 87, fracción II, 88, fracciones II y III, décimo séptimo y décimo noveno transitorios del Reglamento de la Ley General de Turismo, habida cuenta que la quejosa tampoco acreditó el interés jurídico para controvertirlos en el presente medio de control constitucional.

CUARTO.—**Estudio de fondo.** En el primero de los agravios, la quejosa afirma que la sentencia recurrida es ilegal, porque:

- No cuestionó que la facultad genérica de la Secretaría de Turismo para emitir normas generales, ni que el titular del Ejecutivo Federal pueda delegar a los secretarios de Estado la facultad para expedir normas técnico administrativas, sino que el motivo de reclamo contenido en la demanda fue que el secretario de Turismo no puede establecer, mediante un acuerdo, la precisión de los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, pues ello es un elemento que debe estar contenido en la ley.

- En la demanda de amparo se cuestionó la constitucionalidad del artículo décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo sobre la base de que dicha norma delega a favor del secretario de Turismo la potestad para precisar —mediante acuerdos— los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siendo que la delegación conferida en ese precepto reglamentario es indebida, pues, en su caso, ello debió establecerse en una norma de mayor entidad jurídica; sin embargo, tal aspecto no fue analizado en la sentencia de amparo.

El primer argumento es **sustancialmente fundado**, según se explica a continuación:

En la demanda de amparo, en cuanto a la precisión de los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, la parte quejosa expresó, en esencia, lo siguiente:

### **Violación al principio de legalidad**

- La Ley General de Turismo vulnera el principio de legalidad, pues impone cargas y obligaciones a los particulares, pero sin precisar en forma clara los elementos necesarios para poder cumplir esos deberes, pues su texto es ambiguo, ya que si bien establece un concepto de "*prestadores de servicios turísticos*", lo cierto es que tal concepto es demasiado genérico y no permite identificar en forma precisa a los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, elemento indispensable para cumplir la obligación de inscripción legalmente prevista y que, por tanto, invariablemente debe estar contenido en un acto formal y materialmente legis-

lativo; sin embargo, mediante los artículos reclamados de la ley controvertida se delega indebidamente a favor del secretario de Turismo la potestad para delimitar y precisar a los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, lo cual contraviene el principio de reserva de ley. Esto se evidencia en el contenido del artículo décimo quinto transitorio del reglamento de esa ley, el cual indebidamente habilita al secretario de Turismo para emitir los acuerdos en que se realice la clasificación de los diferentes prestadores de servicios turísticos (**primer concepto de violación**).

- El artículo 46, párrafo segundo, de la Ley General de Turismo señala que en las "*disposiciones reglamentarias*" se establecerán las personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo; sin embargo, tal precepto delega en una norma reglamentaria la regulación y establecimiento de los servicios que se entenderán como turísticos, siendo que tal atribución –en su caso– corresponde al titular del Poder Ejecutivo y no a la Secretaría de Turismo; máxime que el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no establece tal atribución en favor de la Secretaría de Turismo, con lo cual se vulnera el principio de división de poderes.

- Derivado de lo anterior, los acuerdos reclamados son igualmente contrarios al régimen de distribución de competencias, pues se traducen en la materialización del indebido ejercicio de las atribuciones competencia del Legislativo o, en su caso, del titular del Ejecutivo (**tercer concepto de violación**, contenido a partir de la foja 31 del juicio de amparo e identificado como cuarto en la demanda de amparo).

En la sentencia de amparo, la Juez de Distrito estimó que el ejercicio de la potestad legislativa en materia de turismo permite a la autoridad autorizar a otras autoridades para emitir normas generales, las cuales están sujetas al principio de supremacía de ley, reserva de ley y subordinación jerárquica; es decir, es posible que el legislador habilite a otras autoridades diferentes a emitir determinado tipo de regulación general, lo cual realiza mediante cláusulas habilitantes que constituyen actos formalmente legislativos sujetos al principio de legalidad; además, estimó que, contrariamente a lo afirmado por la quejosa, la Ley General de Turismo precisa los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, pues el artículo 3, fracciones XI y XVIII, definen los conceptos "*prestadores de servicios*" y "*servicios turísticos*"; mientras que el numeral 46 de esa norma dispone que las disposiciones reglamentarias establecerán todas las personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo; por ende, aunque no se precisa cada uno de los servicios que puedan considerarse turísticos, esto es insuficiente para considerar violados los artículos 49 y 89, fracción I, constitucionales, porque fue en numeral 46, párrafo segundo, que el legislador facultó a la

autoridad administrativa para establecer las personas físicas y morales obligadas a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, por lo cual, existe una habilitación legislativa.

Como puede apreciarse, en la sentencia recurrida, si bien se analizó el argumento relativo a que la Ley General de Turismo no establece los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, también es cierto que no se analizó sustancialmente el planteamiento esencial formulado por la quejosa, en el sentido de que la precisión de los sujetos obligados a cumplir con el deber de inscripción –como elemento esencial de la obligación– debe estar previsto en una ley o, en su caso, en un reglamento; esto es, en la sentencia no se constató si la precisión de los sujetos obligados a inscripción es un elemento esencial del deber impuesto y que, como tal, debe estar previsto en la ley, en atención al principio de reserva de ley; de ahí que resulta sustancialmente **fundado** el argumento en estudio.

También resulta **fundado** el argumento contenido en el primero de los agravios, relativo a la omisión de estudio del planteamiento de inconstitucionalidad vertido en contra del artículo décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo; lo anterior porque, como se ha indicado, en el primer concepto de violación, la parte quejosa se dolió (entre otras cuestiones) de que el artículo décimo quinto transitorio del reglamento en comento indebidamente delegó al secretario de Turismo la potestad para precisar el elemento "sujetos" por cuanto hace a la obligación de inscripción en el registro. Sobre este aspecto, en la demanda de amparo se manifestó:

"... violación que se agrava, al haberse delegado la facultad de señalar a los destinatarios de la norma a una autoridad administrativa, a través de una norma secundaria, como lo dispone el artículo décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo ..."<sup>10</sup>

Al respecto, si bien es cierto que la Juez se pronunció expresamente respecto del artículo 46 de la Ley General de Turismo, también es cierto que, en forma alguna, se pronunció en relación con la delegación de facultades contenida en el artículo décimo quinto transitorio del reglamento de la ley, a pesar de que la parte quejosa formuló argumento específico al respecto; de ahí lo **fundado** del tal motivo de agravio.

<sup>10</sup> Foja 18 del cuaderno del juicio de amparo \*\*\*\*\*.

En este orden, al resultar **fundado el agravio** vertido en contra de lo resuelto en relación con la Ley General de Turismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, procede analizar el **concepto de violación** relativo, el cual es **infundado**, para lo cual, es necesario analizar los tópicos siguientes:

- Si la Ley General de Turismo contiene los elementos mínimos necesarios para que los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo cumplan con ese deber, particularmente por lo que hace a los sujetos obligados (seguridad jurídica).

- Si el artículo 46 de la Ley General de Turismo hace una delegación o habilitación en favor de una autoridad diferente de la legislativa para precisar los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo (legalidad jurídica).

El veintinueve de septiembre de dos mil tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional mediante la cual se incorporó la fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Derivado de esa reforma al Texto Fundamental, el diecisiete de junio de dos mil nueve se publicó en el citado medio de difusión oficial, la Ley General de Turismo, en cuya exposición de motivos se expresó:

"En su título primero se establecerían las 'Disposiciones generales' y el objeto de la ley, el cual evoluciona con respecto al texto vigente, concretando las necesidades actuales del sector, **asimismo se contiene la descripción de los principales conceptos a que refiere este nuevo ordenamiento, como son:** ley, reglamento, secretaría, turista, **prestador de servicios turísticos**, turismo sustentable, turismo a corto, mediano y largo plazo, competitividad, ordenamiento turístico del territorio, zonas de desarrollo turístico sustentable, etcétera, **sin demérito de otros conceptos los cuales se especificarán en el reglamento de esta ley.**

**"Con toda intención se evitó definir, tanto las modalidades del turismo, como cada uno de los servicios que se consideran turísticos, en virtud de que tal convencionalismo limitaría los alcances de la ley.**

"...

"En este título se establecen las facultades y atribuciones que le corresponden al Ejecutivo Federal, a través de la secretaría, según el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y las que derivan de la

nueva Ley General de Turismo. Asimismo se refiere a la legislación supletoria, y a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal concurrentes en materia turística.

"Justo es reconocer que la descentralización de funciones es un acto que responde al Pacto Federal, por lo que la actividad turística debe ser comprendida bajo esta dinámica. De esta manera, las entidades federativas, como uno de los principales actores, sabrán cuáles son sus facultades y obligaciones en materia de turismo para que en uso de ellas procedan a emitir la legislación que corresponde en cada jurisdicción de acuerdo a sus características y necesidades en materia turística ...

"Finalmente, en el último título de este nuevo ordenamiento, se incluirían los 'Aspectos operativos' de la actividad, **los cuales son una necesidad del sector, como lo es, entre otros, el dotar de mayor certidumbre jurídica al sujeto primordial del turismo, el cual es el turista, a través de un Registro Nacional de Turismo, que a diferencia de la ley anterior, éste plantea obligatorio, sirviendo éste como una herramienta para la planeación de la actividad turística.**

"Es así que de manera general se pretende lograr una ley que dote de derechos y obligaciones tanto a prestadores de servicios turísticos como a turistas, una ley que promueva la sustentabilidad y competitividad que requiere el sector turismo a favor del país ..."

Como puede advertirse, el legislador intencionalmente definió en forma genérica los principales conceptos para la aplicación de esa norma y reconoció que de detallar las modalidades del turismo y los servicios que se consideran turísticos, implicaría limitar los alcances propios de una ley.

Conviene ahora transcribir el contenido de los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 48, y 58, fracción V, todos de la Ley General de Turismo, los cuales disponen:

**"Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

**"XI.** Prestadores de servicios turísticos: Las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen, o contraten con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta ley;

"...

"**XVIII.** Servicios turísticos: Los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego con lo dispuesto por esta ley y su reglamento."

"**Artículo 48.** La inscripción al Registro Nacional de Turismo será obligatoria para los prestadores de servicios turísticos, quienes deberán cumplir con la información que determine el reglamento."

"Los prestadores de servicios turísticos, a partir de que inicien operaciones, contarán con un plazo de treinta días naturales para inscribirse al Registro Nacional de Turismo."

"**Artículo 58.** Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos:

"...

"**V.** Inscribirse en el Registro Nacional de Turismo y actualizar los datos oportunamente."

De la lectura conjunta de los preceptos transcritos se desprende que la existencia de la obligación (por parte de los prestadores de servicios turísticos) de inscripción en el Registro Nacional de Turismo; asimismo, se obtiene que ese deber está a cargo de las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen o contraten con el turista, la prestación de los servicios dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación.

Esto es, en los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 48 y 58, fracción V, todos de la Ley General de Turismo, se establecieron una obligación y los sujetos obligados a su cumplimiento; por ende, es incorrecto lo afirmado por la quejosa, en el sentido de que la Ley General de Turismo establece una obligación, pero sin identificar a los sujetos obligados a su cumplimiento, pues como puede apreciarse, la citada ley define –aunque sea en forma genérica– a los prestadores de servicios turísticos y las actividades que se consideran ese tipo de servicios, lo cual permite identificar en un primer momento a los sujetos obligados a realizar la precisada inscripción.

Como puede advertirse, el argumento de la quejosa deriva únicamente de atender a lo previsto en el artículo 46 de la Ley General de Turismo, **sin considerar que esa norma está vinculada con las demás disposiciones que integran ese ordenamiento jurídico**, como lo son las fracciones XI y XVIII

del artículo 3, 48, y 58, fracción V, de esa ley; por ende, cuando en la demanda de amparo, la parte quejosa aduce que, por cuanto hace al deber de inscripción en el registro, el numeral 46 de la ley, no define con precisión quiénes son los prestadores de servicios turísticos, es claro que tal argumento es **infundado**, porque en los preceptos legales precisados se establecen los elementos necesarios para el cumplimiento de esa obligación.

En este sentido, si bien la ley brinda una definición de los sujetos obligados al cumplimiento de la obligación de registro y esa definición es genérica, dado que se no precisa en forma concreta a cada uno de los servicios turísticos que pueden prestarse, ello se debe a que en la exposición de motivos del proceso del cual derivó esa norma, se procuró evitar definir en forma pormenorizada a esos sujetos o las diferentes modalidades del turismo y los servicios correspondientes.

Como se ha indicado, en la Ley General de Turismo están previstos tanto la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Turismo (artículos 48 y 58, fracción V), como los sujetos obligados a esa inscripción, que son los prestadores de servicios turísticos (definidos en el artículo 3, fracciones XI y XVIII), por lo cual, es claro que los elementos esenciales de la obligación están claramente delimitados por el acto formal y materialmente legislativo.

Incluso, cabe agregar que, al resolver la controversia constitucional 71/2009, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó, en lo que interesa, lo siguiente:

"... no basta con señalar que se trata de conceptos elásticos, porque al tratarse el turismo de una actividad multisectorial que se desarrolla a través de diversas modalidades, se despliega en un amplio ámbito lo cual impide definiciones precisas en todos los casos.

"Esta consideración fue puesta de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley General de Turismo, en la que, en lo conducente, se dijo: ...

"Por otra parte, también es **infundado** el argumento relativo a que existen vacíos legales, en tanto que, según afirma el actor, **la ley impugnada no determina claramente qué se entiende por** 'procesos', 'actividad turística', '**prestadores de servicios turísticos**', 'servicios turísticos', 'turistas', 'región turística', ni 'zona de desarrollo turístico sustentable'. **Ello es así, pues esos conceptos sí se encuentran desarrollados en los artículos 1 y 3 de la Ley General de Turismo impugnada, como se advierte de la transcripción efectuada.**

"En abono a lo hasta aquí expuesto, debe reiterarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la inconstitucionalidad de una ley no puede derivar de la falta de vocablos, definiciones o locuciones en la misma, toda vez que el legislador no tiene la obligación de definir todos y cada uno de los términos utilizados en las leyes, pues ello haría imposible la función legislativa, por lo que basta que la ley sea clara. Máxime que de la propia Constitución, en los artículos 72, inciso f), y 94, se advierte la existencia de diversos métodos de interpretación para establecer el sentido y alcance de las normas."

Lo expuesto conduce a concluir que el argumento en estudio resulte **infundado**, pues, contrariamente a lo expresado por la quejosa, la Ley General de Turismo establece los elementos necesarios para el cumplimiento de la obligación prevista en sus artículos 48 y 58, fracción V, sin que las definiciones establecidas en las fracciones XI y XVIII de su artículo 3, deban estar repetidas en todas las normas relacionadas con el Registro Nacional de Turismo, particularmente, el artículo 46 de esa norma.

En otra parte, la quejosa aduce que el artículo 46 de la Ley General de Turismo es contrario a la Constitución Federal, ya que indebidamente delega o habilita a la autoridad administrativa (la cual es diferente de la legislativa) para emitir la regulación del Registro Nacional de Turismo, siendo que debería ser potestad correspondiente al legislador.

El anterior planteamiento resulta **infundado**; esto porque, contrariamente a lo afirmado por el quejoso, el artículo 46 de la Ley General de Turismo, no delega en el secretario de Turismo la precisión de los sujetos obligados a inscripción y de las actividades turísticas reguladas.

El artículo 46 de la Ley General de Turismo refiere que serán las "*disposiciones reglamentarias*" las que establecerán las personas físicas y morales obligadas a inscripción en el Registro Nacional de Turismo. La terminología utilizada por tal norma no habilita a la autoridad administrativa (secretario de Turismo) para emitir esa normatividad; esto, porque la habilitación implica la designación expresa de la autoridad a quien se faculta para emitir determinada norma y de la potestad conferida, supuestos que no están previstos en el referido precepto legal y, por consiguiente, debe entenderse que la emisión de la regulación correspondiente está encomendada al titular del Ejecutivo Federal mediante la facultad reglamentaria.

Para comprender lo anterior, es conveniente establecer el alcance del concepto "*disposiciones reglamentarias*" a que se refiere el artículo 46 de la Ley

General de Turismo, lo cual exige hacer algunas consideraciones en torno a la facultad reglamentaria y a las cláusulas habilitantes, con base en lo siguiente:

### **Facultad reglamentaria**

En términos del artículo 89, fracción I, constitucional, la facultad reglamentaria permite y al mismo tiempo obliga al presidente de la República a emitir normas jurídicas generales, abstractas, obligatorias, coercibles e impersonales para desarrollar y detallar una ley en sentido formal y material. Estas normas se denominan reglamentos, y conforme al texto constitucional, su objeto es proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emitidas por el órgano legislativo; es decir, desarrollar y completar en detalle las disposiciones de la ley, pero sin que el ejercicio de esa facultad pueda exceder el alcance de los mandatos del legislador, o bien, contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

En efecto, la facultad reglamentaria está limitada o acotada por el contenido propio de la ley a la cual se reglamenta, de tal suerte que el titular del Poder Ejecutivo (Local o Federal) podrá desarrollar mediante un reglamento lo previsto en la ley, pero sin exceder de lo previsto en ella o contrariarla.<sup>11</sup>

Aunque formalmente el reglamento es de naturaleza administrativa, materialmente comparte las características sustanciales de una ley, como son la generalidad, abstracción, obligatoriedad, impersonalidad y coercibilidad. Lo anterior quiere decir que, en cuanto a su generalidad, tanto la ley como el reglamento permanecen después de su aplicación, esto es, deben aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de personas; en cuanto a su abstracción, tanto la ley como el reglamento se refieren a un número indeterminado e indeterminable de casos; por lo que se refiere a su obligatoriedad, la ley y el reglamento deben ser observados por todos los sujetos a los cuáles van encaminados; en cuanto a su impersonalidad, se trata de disposiciones dirigidas a una pluralidad de personas, también indeterminadas o indeterminables; y finalmente, por lo que se refiere a su coercibilidad, ambos deben ser observados por los destinatarios, incluso en contra de su voluntad, so pena, en muchos casos, de hacerse acreedores de una sanción.

En cuanto a sus diferencias con la ley, además de la ya apuntada, en cuanto a que proviene del órgano Ejecutivo y no del Legislativo, el reglamento

---

<sup>11</sup> "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES." (Novena Época. Registro digital: 200724. Instancia: Segunda Sala. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, septiembre de 1995, materia administrativa, tesis 2a./J. 47/95, página 293).

siempre está supeditado al contenido de la ley, así como esta última a la Constitución, sin que el reglamento pueda alterar su espíritu, ni el contenido y alcance de sus disposiciones. Por tal motivo, puede sostenerse que el reglamento crea o innova el derecho positivo, pero dentro del marco de la propia ley que le sirve de sustento.

En este aspecto, ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar su facultad reglamentaria a ningún órgano del Estado, pues es privativa de éste y, por tanto, a nivel federal, debe ser ejercitada directamente por el presidente de la República.

Lo anterior ha sido sustentado por Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia número P/J. 44/2014 (10a.), de rubro (sic) siguientes:

"TURISMO. LOS ARTÍCULOS 48, PÁRRAFO PRIMERO Y 54, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS RESPECTIVAS, ASÍ COMO EL DIVERSO CUARTO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, EN LOS QUE SE OTORGAN FACULTADES A LA SECRETARÍA DE TURISMO PARA EXPEDIR DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. El citado precepto constitucional establece la facultad del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, esto es, para emitir las normas reglamentarias que desarrollen el contenido de las leyes emanadas del Poder Legislativo. Así, el presidente de la República, en uso de dicha facultad podrá expedir 'reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes', que a su turno deberán ser refrendados por los secretarios de Estado a que el asunto corresponda, de tal suerte que se trata de normas subordinadas, ya que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino únicamente complementa las normas que expide el órgano legislativo. En esa tesitura, si conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, constitucional, la facultad exclusiva e indelegable de expedir las normas reglamentarias necesarias **corresponde al presidente de la República, tomando en cuenta que este tipo de atribuciones no pueden extenderse analógicamente a supuestos diversos a los expresamente previstos en la Norma Fundamental, es indudable que el artículo cuarto transitorio, párrafo primero, de la Ley General de Turismo, al establecer que la Secretaría de Turismo deberá emitir el reglamento correspondiente, es inconstitucional.** En ese sentido, los artículos 48 párrafo primero y 54, en las porciones normativas respectivas, del citado ordenamiento legal, al prever, por un lado, la facultad de la mencionada secretaría para determinar, a través del reglamento correspondiente, la información que los prestadores de servicios turísticos deberán proveer a

las autoridades competentes y, por otro, que dichos prestadores para operar deberán cumplir con los elementos y requisitos que determine la indicada secretaría mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes, transgreden el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En consecuencia, se infiere que el reglamento es un medio necesario para facilitar en la esfera administrativa el cumplimiento y exacta aplicación de la ley que, de manera exclusiva, le corresponde expedir al presidente de la República.

Asimismo, se aprecia que la facultad reglamentaria conferida al Ejecutivo no deriva de ninguna delegación del legislador ordinario, sino que encuentra su fundamento directamente en la Constitución; por ende, no es necesario que el legislador establezca en la ley, que el titular del Poder Ejecutivo emitirá el reglamento de determinada ley; esto pues, al existir fundamento constitucional para el ejercicio de esa facultad, es innecesaria la referencia o habilitación legislativa para su ejercicio; sin embargo, esto no impide al legislador reiterar en la norma que el titular del Ejecutivo podrá regular (mediante la facultad reglamentaria) algunos aspectos necesarios para la exacta observancia de la ley.

Por su parte, el sustento de carácter lógico o práctico del reglamento se explica por la imposibilidad de que el órgano legislativo pueda prever todas las contingencias que haya de enfrentar la autoridad en la aplicación de la ley, además de que, en muchas ocasiones, el proceso legislativo no puede tener la rapidez que requiere la evolución y desenvolvimiento de la materia que regula la misma norma. En este aspecto, la Constitución confiere única y exclusivamente al Ejecutivo facultades para complementar a través de normas generales la ordenación que la propia ley establece y, a su vez, proveer para el debido ejercicio de las funciones que le encomienda la misma norma.

En cuanto al contenido desarrollado en el reglamento, este tipo de normas debe observar el principio de legalidad, del cual derivan dos principios subordinados,<sup>12</sup> a saber:

---

<sup>12</sup> "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES." (Novena Época. Registro digital: 166655. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 79/2009, página 1067).

a) **Reserva de ley**, conforme al cual, el reglamento no puede abarcar materias reservadas en forma exclusiva a la ley, por lo cual prohíbe que las materias cuya regulación deban estar en ley, sean previstas en reglamentos.

b) **Subordinación jerárquica**, el cual consiste en la exigencia de que reglamento esté precedido por una ley y desarrolle, complemente o detalle el contenido de esa norma.

### **Cláusulas habilitantes**

Otra forma en la cual una autoridad diferente del legislador puede emitir normas jurídicas generales, es a través de la habilitación expresa hecha por el legislador a favor de determinada autoridad para emitir una normativa específica. El fundamento constitucional de esta facultad está en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>13</sup>

Esta posibilidad deriva de que la ley, en cuanto norma general, difícilmente puede contener todas las disposiciones tanto técnicas como operativas necesarias para su debida implementación, por lo que cuando se requiere de regular aspectos muy determinados y especializados, resulta jurídicamente válido que el legislador habilite a una autoridad o entidad en específico para emitir una norma general, diferente de la ley, en la cual se regulen aspectos de carácter técnico.

A las normas resultantes de la habilitación pueden dárseles diversos nombres, como lo son disposiciones de observancia general, disposiciones normativas generales, disposiciones de carácter general, reglas generales administrativas, etcétera, pero la denominación que el legislador les asigne no les genera, per se, la característica de ser normas técnicas y especializadas, pues ello deriva de su propio contenido.

Incluso, cuando el legislador denomina a estas normas como reglamentos, no debe estimarse que se trate de un reglamento emitido en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como se ha explicado, la facultad reglamentaria está reservada

---

<sup>13</sup> "CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." [Décima Época. Registro digital: 2000202. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, materia constitucional, tesis 1a. XXII/2012 (10a.), página 649].

en forma exclusiva al presidente de la República.<sup>14</sup> Al caso, es aplicable la tesis siguiente:

"REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.—De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado."<sup>15</sup>

La naturaleza jurídica de estas normas formalmente es la de actos legislativos, pero requieren la referencia expresa en la ley de la autoridad a quien se otorga esa potestad, así como de los aspectos que integrarán el contenido

<sup>14</sup> Así lo sostuvo esta Sala al resolver la contradicción de tesis CT. 34/2001, en la cual se estableció lo siguiente: "... pues aun cuando el Congreso de la Unión haya denominado a tales disposiciones como 'reglamentos' es importante señalar que mediante la referida autorización no se permite a una autoridad administrativa ejercer la facultad reglamentaria que constitucionalmente está reservada al presidente de la República, pues la normatividad que derive del ejercicio de esa potestad tiene tanto una naturaleza como una jerarquía diferente a la que corresponde a los reglamentos del titular del Ejecutivo Federal."

<sup>15</sup> Novena Época. Registro digital: 187114. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, materia administrativa, tesis P. XV/2002, página 6.

(al menos las bases y parámetros materia de la regulación) que, en ejercicio de tal atribución habrá de emitirse.<sup>16</sup>

A diferencia de la facultad reglamentaria, en las cláusulas habilitantes el legislador debe precisar tanto la autoridad, entidad o dependencia a quien confiere la potestad para emitir una norma técnica, como la materia de la habilitación, los principios y límites que habrá de observar la autoridad habilitada al ejercer esa potestad. Esto es de gran relevancia pues, como se ha indicado, respecto de la facultad reglamentaria, es innecesario que el legislador disponga que el Ejecutivo podrá reglamentar determinada ley, ya que es la propia Constitución Federal quien así lo establece.

Conforme con el criterio adoptado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, el contenido de las normas derivadas del ejercicio de cláusulas habilitantes debe ser carácter técnico y especializado, pues si ese contenido está encaminado únicamente a desarrollar o complementar lo previsto en la ley, pero sin que sea necesario el conocimiento técnico (del cual carece ordinariamente el legislador), entonces, se tratará de aspectos que pudieron ser objeto de la facultad reglamentaria.

Incluso, esta habilitación puede referirse respecto de lo previsto en normas diferentes de la ley, como lo son los reglamentos, pero siempre en el entendido de que es el legislador quien, mediante la ley habilita o faculta a una autoridad determinada para emitir una norma jurídica que habrá de regular un aspecto técnico de la ley o de su reglamento.<sup>17</sup>

Entre los principios que deben observar este tipo de normas, encontramos los siguientes:

**a) Reserva de ley**, el cual opera en forma idéntica respecto de los reglamentos.

<sup>16</sup> "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS." (Novena Época. Registro digital: 182710. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, materia constitucional, tesis P. XXI/2003, página 9).

<sup>17</sup> "TURISMO. EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE TURISMO PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS, NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." [Décima Época. Registro digital: 2006659. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materia constitucional, tesis P. XXXVI/2014 (10a.), página 165 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de junio de 2014 a las 9:37 horas].

**b) Reserva reglamentaria**, el cual implica que la norma derivada de la habilitación no puede abarcar materias reservadas en forma exclusiva al reglamento de la ley, por lo cual, prohíbe que las materias cuya regulación deban estar en el reglamento, sean previstas en otro tipo de normas.

**c) Primacía de la ley**, el cual refiere que las disposiciones derivadas de la habilitación legislativa no deben contrariar a lo previsto en la ley, dado que éstas son la fuente de la norma resultante de la habilitación.

**d) Preferencia reglamentaria**, conforme con el cual, a menos de que se trate de normas de contenido técnico y de una gran especialización, tiene prelación la regulación emitida por el Ejecutivo a través de la facultad reglamentaria.

Sentado lo anterior, conviene transcribir el artículo 46 de la Ley General de Turismo, el cual dispone:

**"Artículo 46.** El Registro Nacional de Turismo, es el catálogo público de prestadores de servicios turísticos en el país, el cual constituye el mecanismo por el que el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, podrán contar con información sobre los prestadores de servicios turísticos a nivel nacional, con objeto de conocer mejor el mercado turístico y establecer comunicación con las empresas cuando se requiera.

"En las disposiciones reglamentarias se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo."

Como puede apreciarse, el segundo párrafo del precepto transcrito establece que serán las "*disposiciones reglamentarias*" las que establecerán –en forma precisa y detallada– las personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

Ahora bien, según se explicó, las cláusulas habilitantes exigen que el legislador (mediante la ley) faculte a una autoridad administrativa determinada para emitir una norma jurídica de carácter técnico, para lo cual es necesario que la ley establezca el marco jurídico mínimo que habrá de observar la autoridad habilitada; además, la habilitación está supeditada a diversos principios, entre ellos, el de reserva reglamentaria, conforme con el cual la norma resultante de la habilitación no debe abarcar la materia que ordinariamente corresponde al reglamento emitido en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso, el artículo 46 de la Ley General de Turismo, no identifica a una dependencia, autoridad, entidad u organismo, a cuyo favor deba entenderse expedida una habilitación del legislador para emitir determinada norma; por el contrario, ese precepto contiene una terminología amplia que no es apta para estimar la existencia de una cláusula habilitante; de ahí que no asista razón a la parte quejosa.

Además, no puede estimarse que tal precepto establezca la pretendida habilitación, dado que la precisión de las personas físicas y morales que prestan servicios turísticos y que deben cumplir con el deber de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, no es un aspecto técnico, pues aunque requiere de conocimientos del sector turístico, también es cierto que la precisión de esos sujetos (prestadores de servicios turísticos) no exige de la aplicación de una ciencia, arte o práctica en específico.

Con base en lo expresado y contrariamente a lo expuesto por la parte quejosa, cuando el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo establece que será mediante "*disposiciones reglamentarias*", que se precisen las personas físicas y morales obligadas a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, esto no entraña una habilitación del legislador hacia el secretario de Turismo para identificar a tales sujetos mediante la emisión de acuerdos; por el contrario, esto implica que ante la definición (amplia) prevista en la ley del concepto de prestadores de servicios turísticos y al imperar el principio de reserva reglamentaria, el desarrollo de ese aspecto debe estar en el reglamento de esa ley, pues de esa manera se logra proveer mejor en la esfera administrativa sobre la exacta observancia de la ley.

Ahora bien, toda vez que la quejosa impugnó diversos artículos de la Ley General de Turismo y de su reglamento, por considerarlos parte integrante de un sistema normativo, el pronunciamiento en torno a la constitucionalidad del artículo 46 de dicha ley debe hacerse extensiva a los diversos preceptos combatidos que conforman este sistema normativo, pues, en realidad, la quejosa no pretendió combatir específicamente cada uno de ellos, ni planteó agravio alguno en el presente recurso de revisión, en torno al estudio realizado por la Juez de Distrito respecto de cada uno de los preceptos en lo particular; sino que pretendió demostrar que todo ese sistema normativo configurado a través de la interrelación de todos esos preceptos, era inconstitucional, por violación a los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes, por definir defectuosamente a los prestadores de servicios turísticos, y por permitir que sea el secretario de Turismo y no el legislador, quien determine qué personas deben considerarse como tales y, por consiguiente, están obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

En efecto, habiéndose demostrado en los párrafos anteriores que dichos argumentos son infundados respecto del artículo 46 de la Ley General de Turismo, porque en el mismo no se establece una cláusula habilitante en favor del secretario de Turismo, para determinar qué personas deben considerarse como tales y, por consiguiente, están obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, dicho razonamiento es aplicable también para los artículos 3o., fracciones XI y XVIII, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 57, fracciones II y VI, 58, fracciones II y V, 69, y transitorios cuarto y sexto de la Ley General de Turismo, así como los artículos 4, fracción VII, 73, 83, 84, fracciones II y III, 88, fracción I, 89, 90, fracciones II, III, IV y VII, 92, 93, 94, fracción I, 95, fracciones II y III, y transitorios décimo, décimo primero, décimo tercero, décimo cuarto y décimo sexto del Reglamento de la Ley General de Turismo, preceptos todos que, como se ha señalado, configuran el sistema normativo impugnado por la quejosa; pero no por el contenido específico de cada uno de ellos, sino solamente en la medida que en dichos preceptos tampoco se establece una cláusula habilitante ni se permite de ninguna otra forma, que sea el secretario de Turismo quien determine qué personas deben considerarse como tales y, por consiguiente, están obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo. En consecuencia y por extensión, debe negarse el amparo también respecto de los preceptos en mención.

Finalmente, procede analizar **el concepto de violación en el cual se adujo que el artículo décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo**, es contrario al Texto Fundamental por delegar a favor del secretario de Turismo la potestad para precisar tanto a los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el registro, como los servicios turísticos específicos sujetos a regulación; sin embargo, toda vez que esa norma está íntimamente vinculada con el artículo 87, fracción I, del propio reglamento, previamente es indispensable realizar algunas precisiones.

Primeramente, debe indicarse que los preceptos indicados están íntimamente relacionados, según se evidencia de su contenido, el cual es:

**"Artículo 87.** El titular de la secretaría emitirá, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación:

**"I.** El catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos estén obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, el cual deberá actualizarse de conformidad con las variaciones del mercado."

**"Décimo quinto.** La secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo de noventa días hábiles a partir de la entrada en vigor

del presente reglamento, el acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos, cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, al que hace referencia *el artículo 87, fracción I, de este ordenamiento.*"

Como puede apreciarse, el artículo 87, fracción I, del reglamento en comento establece la potestad para que el secretario de Turismo emita el acuerdo en que se determinen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo; mientras que el precepto transitorio transcrito prevé el plazo para ejercer esa facultad; es decir, se trata de dos normas relacionadas con un mismo aspecto y, por tanto, integrantes del mismo sistema normativo, pues lo que se decida sobre uno de esos artículos invariablemente afectará al otro; máxime que posee mayor entidad jurídica lo referente a la norma que establece la facultad para emitir un acuerdo, frente a la norma que establece el plazo para ejercer tal potestad.

Ahora bien, en la demanda de amparo se reclamó la inconstitucionalidad de ambos preceptos reglamentarios, y en la sentencia de amparo, la Juez de Distrito negó el amparo respecto de esas normas, sin realizar un estudio del argumento expreso hecho en relación con la norma transitoria en comento; de ahí que resultó fundado el agravio correspondiente.

Luego, como en el primer agravio, además de aspectos relacionados con la constitucionalidad de la Ley General de Turismo, se planteó la omisión de estudio de los argumentos relacionados con el artículo décimo quinto transitorio del reglamento de esa ley, el cual está vinculado con el numeral 87, fracción I, del propio reglamento; entonces, es evidente que para emprender el estudio del concepto de violación en cuya omisión incurrió la Juez, es necesario analizar conjuntamente el segundo de los preceptos indicados.

Sentado lo anterior, ante la omisión de estudio precisada respecto del artículo décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, con fundamento en los artículos 81, fracción I, inciso e), 83, y 107, fracción I, inciso e), todos de la Ley de Amparo, esta Segunda Sala **reassume** su competencia originaria para conocer de este precepto, y ante la inconsistencia advertida con relación al artículo 87, fracción I, del reglamento citado, igualmente procede que esta Segunda Sala analice conjuntamente el estudio de tales planteamientos, evitando así la posibilidad de que se emitan resoluciones contradictorias.

Hecha la precisión que antecede, **los artículos 87, fracción I, y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo,**

**son contrarios a los principios de reserva reglamentaria y de preferencia reglamentaria**, que derivan de los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque a través de tales preceptos, particularmente, mediante el primero de ellos, el presidente de la República indebidamente facultó al secretario de Turismo, para determinar en forma específica (mediante acuerdos), a los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

Como se ha explicado oportunamente, al imperar el principio de reserva reglamentaria, la precisión exacta de las personas físicas y morales obligadas a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, debe estar en el reglamento de esa ley, pues de esa manera se logra proveer mejor en la esfera administrativa sobre la exacta observancia de la ley, como lo mandata el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, cabe agregar que la facultad reglamentaria no exige que el legislador faculte al titular del Ejecutivo a emitir un reglamento, pues es la propia Constitución Federal quien establece esa atribución, la cual no es necesario sea replicada en las leyes; sin embargo, nada impide que la ley recalque esa potestad.

Por consiguiente, como la determinación en forma específica de prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo es una potestad que corresponde al presidente de la República (dado que, según se explicó, el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley General de Turismo, no contiene una habilitación); **entonces, la delimitación de esos sujetos debe estar contenida en el reglamento de esa ley.**

Sin embargo, mediante el artículo 87, fracción I, del reglamento reclamado, el presidente de la República delegó –de manera incorrecta– la facultad que le confieren tanto el artículo 46 de la Ley General de Turismo, como el numeral 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en favor del secretario de Turismo, para precisar los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, sin que exista norma legal que le faculte a realizar esa delegación de potestades; por ende, debe concluirse que el citado precepto legal, así como el artículo décimo quinto transitorio del reglamento en comento, **son contrarios a los principios de reserva de ley y de preferencia reglamentaria**, que derivan de los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre estas bases, debe concluirse que, en lo relativo a la precisión de los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo, es un

aspecto que debe regularse en el reglamento de la materia, ello en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitiera el presidente de la República; esto porque, conforme a los principios de reserva y preferencia reglamentaria, debe privilegiarse al reglamento a efecto de que sea en esa norma en donde desarrollen los aspectos necesarios para la operatividad de la ley, a menos que se requieran de conocimientos técnicos de una autoridad, organismo o entidad específico, caso en el cual, el propio legislador deberá facultar expresamente a un ente determinado para emitir una norma técnica; luego, **como en el caso no existe una habilitación expresa**, entonces, es claro que, conforme con los principios indicados, es el reglamento la norma que debe contener la precisión de los sujetos obligados a inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

Derivado de lo anterior, y toda vez que el artículo 87, fracción I, del citado reglamento está vinculado con lo previsto en el artículo décimo quinto transitorio de esa norma (el cual establece el plazo para emitir los acuerdos que precisen los sujetos obligados a inscripción),<sup>18</sup> entonces, procede hacer extensiva la declaratoria de inconstitucionalidad respecto de esa norma transitoria, por las razones explicadas en el presente fallo.

A mayor abundamiento, conviene indicar que el artículo 2 del Reglamento de la Ley Federal de Turismo,<sup>19</sup> vigente hasta el diecisiete de junio de

<sup>18</sup> La vinculación de los preceptos reglamentarios en comento se hace más evidente de la fundamentación del acuerdo reclamado, en el cual se expresó: "Enrique Octavio de la Madrid Cordero, secretario de Turismo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 2, fracción XII de la Ley General de Turismo; **87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo**; 1, 2 y 8, fracción XXX del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo ..."

<sup>19</sup> **Artículo 2** Para los efectos de la ley y de este reglamento se entiende por:

"I. Agencia de viajes: la empresa que contrata o actúa como intermediario en beneficio de un usuario respecto de los servicios a que se refiere el artículo 4o. de la ley, así como cualquiera otro relacionado con el turismo;

"II. Campamentos: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar;

"III. Catálogo: el catálogo nacional turístico es el instrumento que permite a la secretaria difundir y promover los destinos turísticos nacionales, los prestadores de servicios inscritos en los términos del artículo 21 de este reglamento, así como los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan o puedan constituir factores para el desarrollo turístico;

"IV. Comisión: la comisión ejecutiva de turismo a que se refieren los artículos 6o. y 7o. de la ley;

"V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos: las que se dedican a promover e intermediar el intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos, entre los usuarios de los mismos;

dos mil nueve, contenía las definiciones de los operadores de servicios turísticos a quienes regían esas normas, lo cual evidencia que corresponde al Ejecutivo Federal el definir y establecer los operadores de servicios turísticos obligados a inscripción en el citado registro.

No es óbice que, conforme a los artículos 4, fracción XII, y 47 de la Ley General de Turismo,<sup>20</sup> corresponda a la Secretaría de Turismo: a) regular la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje; y, b) regular y operar

---

"VI. Establecimientos de alimentos y bebidas:

"Se denomina con este género:

"a) Los restaurantes y cafeterías que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, cuya actividad principal es la transformación y venta de alimentos para su consumo y que en forma accesoria, pueden expender bebidas alcohólicas al coqueo y presentar variedad o música;

"b) Los bares, centros nocturnos, cabarets o similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas que, en su caso, cobran una cuota de admisión y presentan espectáculos o variedades; cuentan con orquesta, conjunto musical o música grabada y pista de baile, y ofrecen bebidas alcohólicas con servicio de alimentos opcional;

"VII. Establecimiento de hospedaje: los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación;

"VIII. Guías de turistas: las personas físicas que proporcionan al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia;

"IX. Información estadística: el conjunto de resultados cuantitativos que se obtienen de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los prestadores de servicios turísticos e instituciones, sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales;

"X. Ley: la Ley Federal de Turismo;

"XI. Norma: la norma oficial mexicana, que tiene por objeto establecer las características y especificaciones que deben cumplirse de forma obligatoria en la prestación de los servicios de naturaleza turística, conforme a la ley, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor;

"XII. Norma mexicana: la disposición de observancia voluntaria que tiene por objeto establecer las bases para la calidad y clasificación de los servicios turísticos;

"XIII. Operadora turística de buceo: la persona física o moral que pone a disposición del usuario el equipo básico para llevar a cabo actividades subacuáticas y, en su caso, bajo la conducción de un guía especializado en la materia;

"XIV. Paquete turístico: la integración previa en un solo producto, de dos o más servicios turísticos o relacionados con éstos y que es ofrecido al público en general mediante material impreso, o cualquier otro medio de difusión;

"XV. Paradores de casas rodantes: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar, destinadas al estacionamiento de vehículos y casas rodantes en las que se proporcionan servicios complementarios a éstos."

<sup>20</sup> **Artículo 47.** Corresponde a la secretaría regular y coordinar la operación del Registro Nacional de Turismo, el cual será operado por los Estados, los Municipios y el Distrito Federal."

el Registro Nacional de Turismo; esto pues, por una parte, lo relativo a la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje es un aspecto muy específico de los diferentes prestadores de servicios turísticos; es decir, en la precisión de estos sujetos existen diferentes categorías, entre ellas, los dedicados a la prestación del servicio de hospedaje, por lo cual, claramente se trata de un aspecto muy detallado y específico que, si bien se relaciona con la determinación de los sujetos, también es cierto que un aspecto corresponde a cuestiones genéricas (precisión de categorías sujetos obligados), y otro, a aspectos específicos (prestadores de servicios turísticos de hospedaje).

Además, la facultad regulatoria derivada del artículo 47 de la ley, debe entenderse acotada únicamente a los aspectos técnicos propios del Registro Nacional de Turismo, como lo es el sistema que habrá de utilizarse en su implementación, los plazos y mecanismos para su operación, pero **sin que ello implique que corresponda a esa autoridad fijar o precisar a los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción.**

En efecto, de estimar que el citado numeral faculta a la Secretaría de Turismo a emitir todas las normas relacionadas con el Registro Nacional de Turismo, incluidas aquellas que precisen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscripción, esto implicaría desconocer los principios que operan respecto de las cláusulas habilitantes (particularmente los de reserva y preferencia reglamentaria).

Luego, como del ejercicio de la facultad prevista en el artículo 87, fracción I, en relación con el décimo quinto transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo, el secretario de Turismo emitió el "*Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis, el cual dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"**Tercero.** Para efectos del presente acuerdo, se considerarán prestadores de servicios turísticos los siguientes:

- "I. Agencia de viajes;
- "II. Agencia integradora de servicios;
- "III. Alimentos y bebidas;
- "IV. Arrendadora de autos;

- "V. Balneario y parque acuático;
- "VI. Campo de Golf;
- "VII. Guardavida/salvavida;
- "VIII. Guía de turistas;
- "IX. Hospedaje;
- "X. Operadora de aventura/naturaleza;
- "XI. Operadora de buceo;
- "XII. Operadora de marina turística;
- "XIII. Parque temático;
- "XIV. SPA;
- "XV. Tiempos compartidos;
- "XVI. Tour operador;
- "XVII. Transportadora turística;
- "XVIII. Vuelo en globo aerostático."

"**Cuarto.** A través del catálogo que se encuentra en el anexo único del presente acuerdo, se establecerán las definiciones de los prestadores de servicios turísticos señalados con anterioridad y sus modalidades.

"Transitorios

**"Tercero. Todas aquellas actividades económicas vinculadas con el turismo que no fueron incorporadas en el presente catálogo, pero que, de acuerdo a las tendencias del mercado y a la demanda de los turistas han sido identificadas por la secretaría, serán susceptibles de formar parte del presente instrumento.** Para tal efecto, la actualización correspondiente se publicará en el Diario Oficial de la Federación."

"Dado en la Ciudad de México, a los treinta días del mes de marzo de dos mil dieciséis.—El secretario de Turismo, **Enrique Octavio de la Madrid Cordero.**—Rúbrica.

## "Anexo único

"**Agencia de viajes.** Aquella que en su carácter de intermediario, tiene como actividad preponderante la creación, promoción, comercialización o contratación de servicios turísticos, realizando sus actividades de manera virtual o en establecimientos comerciales.

"• **Agencia de viajes mayorista:** Tiene como actividad la promoción y comercialización de productos turísticos, por ellas mismas o por conducto de agencias de viajes minoristas.

"• **Agencia de viajes minorista:** Es aquella que ofrece y vende al público consumidor, todo tipo de productos turísticos, entre ellos, los integrados por operadores de viajes y/o mayoristas.

"**Agencia integradora de servicios.** Es aquella que con un amplio conocimiento en un destino turístico, diseña, implementa y coordina de manera integral un conjunto de servicios consistentes en logística de eventos, actividades, tours, transportación, entre otros, proporcionados dentro de un destino turístico ubicado en México.

"**Alimentos y bebidas.** Aquel que tiene como función principal preparar y servir alimentos y bebidas cuidando los estándares de calidad, servicio e higiene; principalmente ubicado en las áreas circundantes o dentro de aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas, centros integralmente planeados (CIPs), playas, puertos marítimos, centros de ciudad, destinos, rutas y circuitos turísticos, así como en otros espacios con vocación turística.

"**Arrendadora de autos:** Aquella que ofrece al turista el servicio de alquiler de automóvil, para su goce o aprovechamiento temporal, ubicados principalmente en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril y establecimientos de hospedaje, ya sea en el mismo destino o cuando se encuentra de camino al mismo.

"**Balneario y parque acuático.** Aquel que ofrece los servicios de recreación, esparcimiento, relajamiento y/o uso medicinal; construido artificialmente con dispositivos y accesorios utilizando el agua como principal atractivo, a través de albercas, chapoteaderos, aguas termales, sulfuros y similares.

"**Campo de golf.** Aquel que ofrece la actividad deportiva de golf desarrollada en una extensión definida de terreno y que puede ser privado, semi-privado, resort o público.

**"Guardavida/salvavida.** Personas capacitadas para vigilar, prevenir y atender cualquier situación que ponga en riesgo la vida o la integridad física de un ser humano, dentro o alrededor del agua, ya sea en espacios naturales (ríos, lagos, playas) o en instalaciones enfocadas a actividades acuáticas.

**"Guía de turistas.** La persona física que proporciona al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia; el cual puede prestar sus servicios bajo la modalidad de guía general o guía especializado en un tema o localidad específica de carácter cultural.

**"Hospedaje.** Aquel que provee la infraestructura y equipamiento para prestar el servicio de alojamiento con fines turísticos y, en su caso, alimentación y servicios complementarios demandados por el turista; principalmente ubicados en las áreas circundantes o dentro de aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas, centros integralmente planeados (CIPs), playas, puertos marítimos, centros de ciudad, rutas, circuitos y destinos turísticos, así como en otros espacios con vocación turística.

**"Operadora de aventura/naturaleza.** Aquella que ofrece servicios especializados para la realización de cualquier actividad recreativa y deportiva que involucre un nivel de reto a superar en donde se participa de la armonía con el medio ambiente, respetando los recursos naturales y el patrimonio cultural, tales como espeleísmo; kyaquismo; rafting; cañonismo; escalada en roca; alta montaña; excursionismo; ciclismo de montaña; balsa; canoa; rappel; escalada; entre otras.

**"Operadora de buceo.** Aquella que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios relacionados al sumergimiento del ser humano en agua; asimismo, la que tiene a su cargo la administración, el mantenimiento del equipo y la responsabilidad de la operación del servicio turístico de buceo autónomo.

**"Operadora de marina turística.** Aquella que brinde a través de las instalaciones portuarias y sus zonas de agua o tierra lo necesario para la prestación de servicios, abastecimiento, mantenimiento, protección y atraque a embarcaciones tanto de recreo como deportivas, ofreciendo al turista una puerta de entrada a los atractivos naturales y a la diversidad de una región.

"**Parque temático.** Aquel que ofrece una variedad de atracciones y espectáculos con motivos temáticos diferenciados, que permiten caracterizarlo del resto, destinados a la diversión, entretenimiento, educación, cultura o interacción con la naturaleza.

"**SPA.** Aquel dedicado a brindar servicios de cuidados faciales, corporales y masajes para el tratamiento y cuidado de la salud, dotados de servicios como estaciones termales, balnearios, centros de mantenimiento físico, entre otros.

"**Tiempos compartidos.** Aquel que, independientemente del nombre o de la forma que se dé al acto jurídico, pone a disposición de una persona o grupo de personas, el uso, goce y demás derechos que se convengan sobre un bien o parte del mismo, en una unidad variable dentro de una clase determinada, por periodos previamente convenidos, mediante el pago de alguna cantidad, sin que, en el caso de inmuebles se transmita el dominio de éstos.

"**Tour operador.** Aquel profesional de turismo receptivo especializado en la creación y desarrollo de productos turísticos (excursiones, paquetes y circuitos) que combina los atractivos culturales, naturales y vivenciales del país, integrando a todos los prestadores de servicios relacionados con la industria del turismo; además de organizar y operar programas con salidas garantizadas, promociona y vende el producto dentro y fuera de México.

"**Transportadora turística.** Aquel que proporciona el servicio de traslado de personas con fines recreativos, culturales, de esparcimiento o de negocios a un destino específico.

"• **Línea aérea de transporte de pasajeros:** Aquella que ofrece de manera general el servicio aéreo, sujeta a itinerarios, frecuencia de vuelo y horarios.

"• **Línea terrestre de transporte de pasajeros:** Aquella que presta el servicio de traslado terrestre, en forma regular, sujeto a horarios y frecuencias, para la salida y llegada de los vehículos.

"• **Embarcación menor de recreo y deportiva.** Aquella que con su diseño, construcción y equipamiento, está destinada a proporcionar, durante la navegación, condiciones de comodidad, con fines recreativos o deportivos, de descanso o para la práctica de alguna actividad acuática recreativa.

**"Vuelo en globo aerostático.** Aquel que provee, a través de un piloto, el servicio de transportación en el interior de una canastilla a un grupo de turistas. El ascenso y descenso se realizará con el aprovechamiento de la dirección y velocidad del viento, así como con el calentamiento, a través de gas propano, de un envoltente de tela plástica."

Como puede apreciarse, el numeral tercero de ese acuerdo transcrito identifica, en forma concreta y específica, a los prestadores de servicios turísticos que deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, para lo cual, se hace una división en dieciocho categorías diferentes en razón de la actividad o giro del prestador de servicios turísticos, los cuales son definidos en el anexo único de ese acuerdo.

Esto es, tal norma no contiene una regulación sobre aspectos técnicos los cuales exijan ser regulados por un órgano, autoridad, entidad o dependencia especializada en determinada rama del conocimiento; por ende, la regulación correspondiente debe ser materia del reglamento de la materia; en este orden, procede otorgar el amparo en contra de los artículos 87, fracción I, en relación con el décimo quinto transitorio, ambos del Reglamento de la Ley General de Turismo, así como en relación con los acuerdos siguientes:

"- Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo."

"- Acuerdo por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos."

"- Acuerdo por el que se establece el formato único para los trámites del Registro Nacional de Turismo."<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Todos emitidos por el secretario de Turismo y publicados ambos (sic) en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis. No obsta que sólo el primero de esos acuerdos se apoya en el artículo decimoquinto transitorio del reglamento analizado, y no así en el diverso numeral 87, fracción I, y que el restante acuerdo se apoya en preceptos diferentes; esto porque, si bien los preceptos analizados y a cuya inconstitucionalidad se arribó no forman parte de la fundamentación expresa de esos actos, también es cierto que al formar parte del mismo sistema normativo –relativo a las normas conforme las cuales los prestadores de servicios turísticos deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo–, al advertirse que indebidamente las

Al caso, cobra aplicación, por analogía, el criterio siguiente:

"TURISMO. LOS ARTÍCULOS 48, PÁRRAFO PRIMERO Y 54, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS RESPECTIVAS, ASÍ COMO EL DIVERSO CUARTO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, EN LOS QUE SE OTORGAN FACULTADES A LA SECRETARÍA DE TURISMO PARA EXPEDIR DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. El citado precepto constitucional establece la facultad del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, esto es, para emitir las normas reglamentarias que desarrollen el contenido de las leyes emanadas del Poder Legislativo. Así, el presidente de la República, en uso de dicha facultad podrá expedir 'reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes', que a su turno deberán ser refrendados por los secretarios de Estado a que el asunto corresponda, de tal suerte que se trata de normas subordinadas, ya que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino únicamente complementa las normas que expide el órgano legislativo. En esa tesitura, si conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, constitucional, la facultad exclusiva e indelegable de expedir las normas reglamentarias necesarias corresponde al presidente de la República, tomando en cuenta que este tipo de atribuciones no pueden extenderse analógicamente a supuestos diversos a los expresamente previstos en la Norma Fundamental, es indudable que el artículo cuarto transitorio, párrafo primero, de la Ley General de Turismo, al establecer que la Secretaría de Turismo deberá emitir el reglamento correspondiente, es inconstitucional. En ese sentido, los artículos 48, párrafo primero y 54, en las porciones normativas respectivas, del citado ordenamiento legal, al prever, por un lado, la facultad de la mencionada secretaría para determinar, a través del reglamento correspondiente, la información que los prestadores de servicios turísticos deberán proveer a las autoridades competentes y, por otro, que dichos prestadores para operar deberán cumplir con los elementos y requisitos que determine la indicada secretaría mediante las disposiciones

---

normas para el cumplimiento de ese deber fueron emitidas por una autoridad diferente de aquella a la que legalmente corresponde emitir la regulación correspondiente, el otorgamiento de la protección constitucional igualmente debe extenderse a todos los actos que conforman el sistema normativo relacionado con ese deber. Es aplicable a lo anterior, la jurisprudencia siguiente: "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 251».

reglamentarias correspondientes, transgreden el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>22</sup>

Ahora bien, no debe perderse de vista que en los **agravios** hechos valer por la recurrente, se combaten las consideraciones alcanzadas por el Juez de Distrito respecto de la constitucionalidad de los artículos de la Ley General de Turismo y su reglamento, que regulan el **sistema de clasificación hotelera**; en dichos motivos de disenso, por una parte, la quejosa impugna un indebido análisis realizado por el operador jurisdiccional sobre los argumentos formulados sobre dicha temática y, por otra parte, alega que, contrario a lo afirmado en la sentencia reclamada, los numerales del reglamento de referencia, relativos al mencionado medio de información turística, no prevén las bases para establecer la clasificación hotelera.

De igual modo, en esos planteamientos la impetrante de amparo aduce que el Juez de Distrito omitió analizar los conceptos de violación en los que tildó de inconstitucionales los artículos 4, fracción XII, 57, fracción IV, y 58, fracción X, de la Ley General de Turismo, debido a que imponen al particular la obligación de obtener la clasificación hotelera, pero sin precisar los elementos necesarios para cumplir con tal exigencia.

Al respecto, son **inoperantes** los agravios resumidos, ya que sobre el tema relativo al *sistema de clasificación hotelera*, su implementación y los artículos de la Ley General de Turismo y su reglamento, que prevén la operatividad y la obligación del sector de hospedaje a obtener la clasificación correspondiente, esta Segunda Sala determinó que, en el caso concreto, la quejosa *no acreditó el interés jurídico para impugnar las porciones normativas vinculadas a ese sistema de información turística*.

Lo anterior debido a que a través de los acuerdos generales reclamados en el presente juicio de amparo, únicamente se materializó la exigencia para los prestadores de servicios turísticos de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo; mientras que tal circunstancia no se actualiza en torno al diverso sistema de clasificación hotelera, en tanto que a la fecha en que se

<sup>22</sup> Décima Época. Registro digital: 2006592. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materia constitucional, tesis P. /J. 44/2014 (10a.), página 117 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

promovió la demanda de amparo no se habían expedido los lineamientos referentes al último de los mecanismos de información en cuestión.

En consecuencia, si se parte de la base de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó sobreseer en el juicio respecto de los numerales 4, fracción XII, 9, fracción XVII, 57, fracción IV, 58, fracción X, y 70 de la Ley General de Turismo; así como los numerales 2, fracción XV, 84, fracciones V y VI, 85, 86, 87, fracción II, 88, fracciones II y III, décimo séptimo y décimo noveno transitorios del Reglamento de la Ley General de Turismo, todos relativos al sistema de clasificación hotelera, los agravios de la quejosa que versan sobre ese tema **son inoperantes**, dado que desapareció la condición a la que estaba sujeto el estudio de su eficacia jurídica, esto es, que la acción constitucional fuera procedente respecto de esas disposiciones normativas.

Al tenor de las consideraciones anteriores, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida, para el efecto de **sobreseer en el juicio**, en relación con los numerales 4, fracción XII, 9, fracción XVII, 57, fracción IV, y 58, fracción X, y 70 de la Ley General de Turismo; y 2, fracción XV, 84, fracciones V y VI, 85, 86, 87, fracción II, 88, fracciones II y III, décimo séptimo y décimo noveno transitorios del Reglamento de la Ley General de Turismo; **negar el amparo solicitado** respecto del artículo 46 de la mencionada ley y de todos aquellos que forman parte del mismo sistema normativo; y, por último, **conceder la protección constitucional** por lo que hace a los preceptos 87, fracción I, y décimo quinto transitorio, ambos del reglamento de marras.

QUINTO.—**Efectos del amparo.** En razón de las conclusiones alcanzadas, y al determinarse la inconstitucionalidad del artículo 87, fracción I, y el décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, lo conducente es conceder el amparo solicitado únicamente respecto de dichas normas generales, para el efecto de que, hasta en tanto no sea subsanado el vicio de inconstitucionalidad advertido en la presente ejecutoria, no se exija a la parte quejosa el cumplimiento de la obligación prevista en los artículos 48 y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo, consistente en la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, amparo que se hace extensivo a los acuerdos generales reclamados como acto de aplicación de las normas inconstitucionales, esto es, a los acuerdos emitidos por el secretario de Turismo y publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

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

## RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo respecto de los artículos **4, fracción XII, 9, fracción XVII, 57, fracción IV, 58, fracción X, y 70 de la Ley General de Turismo**, así como los numerales 2, fracción XV, 84, fracciones V y VI, 85, 86, 87, fracción II, 88, fracciones II y III, décimo séptimo y décimo noveno transitorios del Reglamento de la Ley General de Turismo, en términos del considerando tercero de la presente sentencia.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a \*\*\*\*\*, en contra del sistema normativo conformado por los artículos 3, fracciones XI y XVIII, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 57, fracciones II y VI, 58, fracciones II y V, **69 y transitorios cuarto y sexto** de la Ley General de Turismo, así como por los artículos 4, fracción VII, 73, 83, 84, fracciones II y III, 88, fracción I, 89, 90, fracciones II, III, IV y VII, 92, 93, 94, fracción I, **95, fracciones II y III**, así como los transitorios **décimo**, décimo primero, **décimo tercero, décimo cuarto** y décimo sexto del Reglamento de la Ley General de Turismo.

CUARTO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a \*\*\*\*\*, en contra de los artículos 87, fracción I, y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, así como en contra de los acuerdos reclamados, por las razones y para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos hizo suyo el asunto.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Gubernamental, así como 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 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SISTEMA DE CLASIFICACIÓN HOTELERA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE TURISMO Y DE SU REGLAMENTO QUE REGULAN A AQUÉL, SI SE IMPUGNAN CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACUERDOS PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE MARZO DE 2016, EMITIDOS POR EL SECRETARIO DE TURISMO.**

La Ley General de Turismo y su Reglamento prevén como mecanismos de información en materia turística el Registro Nacional de Turismo y el Sistema de Clasificación Hotelera, los cuales regulan ámbitos de la materia distintos entre sí, ya que el Registro indicado consiste en un catálogo público de prestadores de servicios turísticos en el país, a través del cual, los tres órdenes de gobierno podrán contar con información sobre éstos a nivel nacional, a fin de conocer mejor el mercado turístico y establecer comunicación con las empresas de ese sector; mientras que el Sistema aludido constituye un medio de autoevaluación regulado por la Secretaría de Turismo que agrupa variables mediante ejes de desempeño, las cuales determinan la categoría del establecimiento de hospedaje a través de un parámetro representado mediante estrellas. Ahora bien, el 30 de marzo de 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 3 acuerdos emitidos por el Secretario de Turismo, en los que se determinó el catálogo de prestadores de servicios turísticos de acuerdo con el servicio que ofrecen, así como la convocatoria de inscripción y el formato único para trámites, todos relativos al Registro Nacional de Turismo. Por tanto, si los acuerdos referidos sólo materializaron las obligaciones y operación propias del Registro, es decir, que en virtud de su vigencia se tornó exigible a los prestadores de servicios turísticos dicha directriz, no pueden considerarse como actos de aplicación de las disposiciones que regulan aspectos concernientes al Sistema de Clasificación Hotelera; de ahí que no puede aducirse que existe interés jurídico para impugnar este último, con motivo de la emisión de los acuerdos mencionados.

2a./J. 118/2017 (10a.)

Amparo en revisión 1205/2016. Suites Amberes, S.A. 10 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Amparo en revisión 4/2017. Inmobiliaria Villajuan, S.A. de C.V. 7 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo en revisión 1158/2016. Pansor, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Amparo en revisión 64/2017. Hotel Quinta Rubí, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Amparo en revisión 126/2017. Servicios Hoteleros Peña, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Tesis de jurisprudencia 118/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de agosto de dos mil diecisiete.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 126/2017, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**TURISMO. EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL RELATIVA DEBE HACERSE EXTENSIVO RESPECTO DEL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO POR VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y RESERVA REGLAMENTARIA.** Si en el juicio de amparo indirecto se impugna el precepto indicado como parte de un sistema normativo, por definir defectuosamente a los prestadores de servicios turísticos y permitir que sea el Secretario de Turismo el que determine

quiénes deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, el pronunciamiento sobre su constitucionalidad debe hacerse extensivo a todos los demás preceptos de la Ley General de Turismo y de su Reglamento impugnados como parte del mismo sistema normativo por violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y reserva reglamentaria, en la medida en que en dichos preceptos no se establezca la permisividad inconstitucional de que sea el Secretario de Turismo quien haga esa determinación, y no las "disposiciones reglamentarias" a que se refiere el artículo 46 en cita.

### 2a./J. 93/2017 (10a.)

Amparo en revisión 4/2017. Inmobiliaria Villajuan, S.A. de C.V. 7 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo en revisión 1158/2016. Pansor, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Amparo en revisión 25/2017. Gontelle, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Amparo en revisión 64/2017. Hotel Quinta Rubí, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Amparo en revisión 126/2017. Servicios Hoteleros Peña, S.A. de C.V. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Tesis de jurisprudencia 93/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AUXILIARES. NO PUE- DEN DECLARARSE INCOMPETENTES POR RAZÓN DE LA MATERIA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. XI/2012 (10a.) (\*)].**

CONFLICTO COMPETENCIAL 40/2017. SUSCITADO ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. 28 DE JUNIO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este conflicto competencial.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Antecedentes.** Para estar en posibilidad de resolver el conflicto competencial, es necesario destacar los siguientes antecedentes:

1. Mediante escrito presentado el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, con sede en Tuxtla Gutiérrez, Alexis Arturo Cortes Ruiz y Gabriel Domínguez Hernández, por derecho propio, promovieron juicio de amparo indirecto contra el Congreso, gobernador, secretario general de Gobierno y director de Legalización y Publicaciones Oficiales del Gobierno, todos del Estado de Chiapas, de quienes reclamaron la inconstitucionalidad del artículo 3o., fracción XVI, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, así como los diversos 144, 145 y 169 del Código Civil

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 46, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que se trata de un conflicto competencial suscitado entre Tribunales Colegiados de Circuito y para su resolución se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno. Cabe señalar que, en este caso, resulta aplicable la Ley de Amparo en vigor, toda vez que el juicio de amparo, del cual deriva el presente conflicto competencial, inició durante su vigencia.

para el Estado de Chiapas, publicados en el Periódico Oficial del Estado Número 231, de fecha seis de abril de dos mil dieciséis, por considerar que dichos preceptos vulneran el artículo 1o. constitucional, que establece que las preferencias sexuales no pueden ser un motivo de distinción por parte del Estado.

2. Por acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, la Juez Tercero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, registró y admitió la demanda bajo el expediente 1253/2016, además, solicitó a las autoridades responsables su informe justificado, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional y dio vista al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito.

3. Seguido el juicio en sus demás etapas, el catorce de julio de dos mil dieciséis, la Juez Federal celebró audiencia constitucional y emitió sentencia terminada de engrosar el cinco de septiembre de dos mil dieciséis, en la que concedió la protección constitucional en contra de los actos y autoridades señalados por los quejosos.

Lo anterior, al estimar, fundamentalmente, que los artículos combatidos conforman una medida legislativa discriminatoria, que hace una distinción con base en la preferencia sexual de las personas, lo que se traduce en la exclusión arbitraria de las parejas homosexuales del acceso a la institución matrimonial.

La Juez refirió que la medida impugnada se basa en una categoría sospechosa, ya que la distinción que traza para determinar quiénes pueden utilizar el poder normativo para crear un vínculo matrimonial, se apoya en las preferencias sexuales de las personas.

De igual forma, sostuvo que la distinción prevista en las normas combatidas no está conectada con la finalidad que puede tener el matrimonio desde el punto de vista del artículo 4o. de la Carta Magna, por lo que, dijo, no puede considerarse constitucional dicha medida, pues estaría avalando una decisión basada en prejuicios que históricamente han existido.

Además, destacó que no era posible realizar una interpretación conforme, pues dichas normas continuarían existiendo en su redacción, aun siendo discriminatorias y contrarias al artículo 1o. constitucional y las obligaciones contraídas por México, en cuanto a no discriminar por motivo de preferencia sexual.

Por lo anterior, concluyó que lo procedente era declarar inconstitucionales las disposiciones impugnadas.

4. En contra de la determinación anterior, el Congreso del Estado de Chiapas, a través del presidente de la Mesa Directiva, interpuso recurso de revisión, del cual, por razón de turno, conoció el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, quien mediante acuerdo de seis de octubre, lo registró bajo el expediente 464/2016 y lo admitió a trámite.

Luego, en cumplimiento al oficio STCCNO/694/2016, emitido por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, se remitió el asunto al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, a efecto de auxiliar en el dictado de la resolución.

Así, mediante sentencia dictada en sesión de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, el referido órgano jurisdiccional auxiliar, se declaró legalmente incompetente, por razón de la materia, para resolver el recurso de revisión.

El Tribunal Auxiliar precisó que, al resolver el conflicto competencial 267/2011, del que derivó la tesis aislada 2a. XI/2012 (10a.), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la competencia que se otorga a los órganos auxiliares es mixta y que tendrán jurisdicción en toda la República; sin embargo, se dijo que la competencia y jurisdicción de dichos órganos se redefine mediante los dictámenes que elabora la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, atendiendo a las cargas de trabajo de los tribunales auxiliados.

Señaló que, conforme a dicho criterio, tratándose de incompetencia por materia, los órganos auxiliares sí se encuentran facultados para analizar la competencia del órgano al que estén prestando auxilio en el dictado de la sentencia y, en consecuencia, para declararse legalmente incompetentes, en caso de que consideren que la naturaleza del acto reclamado no corresponde a la materia del órgano al que están apoyando, en cumplimiento a la determinación del Consejo de la Judicatura Federal.

Puntualizado lo anterior, el tribunal auxiliar estimó carecer de competencia, por razón de la materia, para conocer del asunto puesto a su conocimiento, al considerar que los actos reclamados derivan de hechos y circunstancias que tienen origen en un conflicto de naturaleza civil, ya que se refieren a la inconstitucionalidad de preceptos de un ordenamiento sustantivo civil que regula el matrimonio, por lo que aun cuando las autoridades que intervinieron en la creación de la norma son formalmente administrativas, la naturaleza material de la norma es civil, pues es inconcuso que para poder realizar el análisis de las normas controvertidas es necesario atender a la regulación de una figura civil, como lo es el matrimonio.

Por tanto, concluyó que la competencia debe surtirse en favor de un Tribunal Colegiado Especializado en la materia civil, en términos de los artículos 37, fracción I, inciso c) y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al ser evidente que el origen del acto reclamado es de naturaleza civil, pues versa sobre la inconstitucionalidad de preceptos derivados de ordenamientos sustantivos de dicha materia.

4. El recurso fue remitido al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, cuyo presidente, por acuerdo de dieciséis de enero de dos mil diecisiete, ordenó su registro bajo el expediente 32/2017 y lo admitió a trámite.

En sesión de catorce de febrero de dos mil diecisiete, el Tribunal Colegiado determinó no aceptar la competencia legal por razón de la materia, propuesta por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con sede en San Andrés Cholula, Puebla, al considerar que el juicio de amparo, del cual deriva la revisión, se promovió contra actos de autoridades distintas a la judicial.

Al respecto, señaló que conforme a los numerales 37, fracción II y 38, en relación con la hipótesis normativa contenida en el artículo 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son competentes los Tribunales Colegiados para conocer del recurso de revisión materia de su especialidad y que los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocerán del juicio de amparo que se promueva contra actos de autoridad distinta a la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo 51.

Por lo que concluyó que si se interpuso un juicio de amparo contra actos de autoridades distintas a la judicial y no se está ante el supuesto de excepción, es decir, no se trata de un procedimiento de extradición ni de una cuestión regulada por la materia penal, sino que se refiere a la constitucionalidad del artículo 3o., fracción XVI, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, así como los diversos 144, 145 y 169 del Código Civil de dicha entidad federativa, es evidente que se surte la competencia de un Juez de Distrito en Materia Administrativa y, consecuentemente, de un Tribunal Colegiado de Circuito con la misma especialidad.

5. En consecuencia, los autos del asunto fueron remitidos a esta Suprema Corte para dilucidar el conflicto competencial.

TERCERO.—**Existencia del conflicto competencial.** Para delinear los asuntos sobre los que un órgano puede ejercer su jurisdicción, es decir,

para definir qué asuntos debe conocer un órgano jurisdiccional, suelen establecerse tres criterios:<sup>2</sup>

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

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

c) **Grado.** Se refiere a cada cognición del litigio por un juzgador, siendo las leyes procesales las que establecen la posibilidad de que la primera decisión sobre el litigio sea sometida a una revisión por parte de un juzgador de mayor jerarquía, con el fin de que determine si dicha decisión fue dictada con apego o no a derecho y saber si debe o no convalidarse.

Por otro lado, los conflictos competenciales están previstos en la Ley de Amparo, con el objeto de resolver casos en que dos órganos jurisdiccionales del mismo nivel jerárquico se declaren incompetentes para conocer y resolver de cierto asunto específico.<sup>3</sup> De tal manera que se envíe el asunto a un órgano jurisdiccional de mayor jerarquía para que defina cuál de aquéllos es competente.

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

i. Que un Tribunal Colegiado de Circuito se declare legalmente incompetente para conocer de un juicio de amparo, de un recurso de revisión o de

---

<sup>2</sup> Cfr. Conflicto competencial 179/2011, resuelto por esta Segunda Sala en sesión de 6 de julio de 2011, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Sergio Armando Valls Hernández, Luis María Aguilar Morales y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>3</sup> En ese sentido, el artículo 41 de la Ley de Amparo señala que ningún órgano jurisdiccional puede sostener competencia a su superior.

cualquier otro asunto en materia de amparo sometido a su consideración, por razón de materia, grado o territorio, y remita los autos al que estime lo sea; y,

ii. Que éste no acepte la competencia declinada a su favor y remita los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para su avocamiento y resolución de la disputa.<sup>4</sup>

En el presente caso se actualizan ambos supuestos, en razón de que tanto el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla (en auxilio del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito) y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, se declararon legalmente incompetentes, por razón de la materia, para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia emitida por la Juez Tercero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, en el juicio de amparo indirecto 1253/2016, en la que determinó conceder el amparo solicitado.

En efecto, se trata de un conflicto de esa naturaleza, porque ambos Tribunales Colegiados, en ejercicio de su autonomía y potestad, expresamente se negaron a conocer de ese asunto.

De esa manera, a fin de resolver el presente conflicto, esta Segunda Sala debe determinar qué Tribunal Colegiado es competente para conocer de un recurso de revisión interpuesto contra una sentencia de amparo indirecto, en la que se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos.

En otras palabras, lo que procede determinar en este asunto es qué Tribunal Colegiado de Circuito es el que debe resolver si fue correcta o no la

---

<sup>4</sup> "Artículo 46. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito tenga información de que otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, lo requerirá para que le remita los autos. Si el requerido estima no ser competente deberá remitir los autos, dentro de los tres días siguientes a la recepción del requerimiento. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al requirente, suspenderá el procedimiento y remitirá los autos al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo turnará a la Sala que corresponda, para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda.

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

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

determinación de la Juez Tercero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, de conceder el amparo a los quejosos, al considerar que los artículos 3o., fracción XVI, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, así como el 144, 145 y 169 del Código Civil para el Estado de Chiapas, son inconstitucionales.

**CUARTO.—Decisión.** El **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, es el competente para conocer del recurso de revisión.

Para sustentar tal determinación, es necesario precisar, en principio, que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en su anterior integración— emitió la tesis 2a, XI/2012 (10a.), de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES AUXILIARES. ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZAR LA COMPETENCIA POR MATERIA CUANDO EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DISPONGA QUE ADOPTAN LA COMPETENCIA DEL AUXILIADO.",<sup>5</sup> en la que, sustancialmente, sustentó que los órganos jurisdiccionales auxiliares que estén brindando apoyo a un determinado órgano colegiado especializado, se encontraban facultados para analizar la competencia por materia, pues bien la competencia que se les otorga de inicio, es mixta y tienen jurisdicción en toda la República, al prestar el apoyo referido, se mimetizan o sustituyen en el Tribunal Auxiliado y, en ese momento, su competencia y jurisdicción están limitadas a la que corresponda al tribunal al que están apoyando en el dictado de las sentencias.

No obstante, en una reflexión, esta Segunda Sala —en su actual integración—, al resolver el conflicto competencial 211/2016, en sesión de ocho de marzo del año en curso,<sup>6</sup> determinó abandonar dicha tesis, al tenor de las siguientes consideraciones:

---

<sup>5</sup> De texto: "En aquellos asuntos en los que los órganos jurisdiccionales auxiliares estén brindando apoyo a un determinado órgano colegiado especializado, porque así lo dispuso la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, a través del oficio que para tal efecto emitió, los referidos órganos auxiliares se encuentran facultados para analizar la competencia por materia, toda vez que si bien es cierto que la competencia que se les otorga, de inicio, es mixta y que tendrán jurisdicción en toda la República; empero, en el momento en que se les notifica el inicio del apoyo que brindarán a cierto o ciertos Tribunales Colegiados de Circuito especializados, en su función de dictar la sentencia respectiva, se mimetizan o sustituyen en el Tribunal Auxiliado y, en ese momento, su competencia y jurisdicción están limitadas a la que corresponda al tribunal al que están prestando apoyo en el dictado de las sentencias. En ese sentido y dado que el dictado de las sentencias involucra el estudio de la competencia por materia del órgano jurisdiccional que resuelve, porque constituye uno de los presupuestos para el dictado de las sentencias, la facultad para ello no puede separarse de la de emitir el fallo.". Décima Época. Registro digital: 2000409. Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, página 774.

<sup>6</sup> Por unanimidad de cuatro votos.

"El **Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México**, es el **competente** para conocer del recurso de revisión.

"Para desarrollar la proposición anterior, y atento a que el órgano jurisdiccional en comento fue creado como **tribunal auxiliar**, es preciso analizar los apartados siguientes: **a)** Creación de los órganos jurisdiccionales auxiliares; **b)** Creación en específico del Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México; y, **c)** Resolución del caso concreto; los cuales se verán a continuación:

**"a)** Creación de los órganos jurisdiccionales auxiliares

"Para comprender cómo es que surgieron los órganos jurisdiccionales auxiliares, es preciso señalar que el Consejo de la Judicatura Federal es el encargado de su creación, al tener conferida la atribución de administrar al Poder Judicial de la Federación (salvo en lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación), de conformidad con el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Federal, para lo que puede organizarse en comisiones, según lo prevé el numeral 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre las que se encuentra la de 'creación de nuevos órganos', de conformidad con el artículo 77, párrafo primero, de la ley orgánica mencionada.

"En ese sentido, es el Consejo de la Judicatura Federal quien, a través de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, crea los órganos jurisdiccionales auxiliares.

"Para esclarecer las razones de creación de esos órganos jurisdiccionales auxiliares, es preciso acudir al 'Acuerdo General 2/2009, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que crea el Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarán', de cuyos considerandos quinto, sexto y séptimo, se obtiene lo siguiente: (se transcribe).

"Considerandos de los que se obtiene que el Consejo de la Judicatura Federal, a través de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, creó Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito auxiliares, porque el crecimiento de la población, el desarrollo económico del país y la promulgación de nuevos ordenamientos legales o de sus reformas, generaban

demanda creciente de **impartición de justicia pronta y expedita**, lo que aparejó la necesidad de **abreviar el tiempo en el dictado de las resoluciones** y, con ello, cumplir con el imperativo consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal y así brindar respuestas más ágiles y eficientes que permitan atender con mayor calidad y rapidez los procesos judiciales, **a través de la creación de órganos jurisdiccionales** a los que en esos considerandos, se les confirió **competencia mixta** para resolver.

"Aunque el acuerdo general mencionado no explica expresamente por qué otorga esa competencia, es evidente que ello radica en que aquéllos cuentan con la posibilidad de brindar apoyo en todas las materias para así cumplir con el fin que fueron creados y que sí está explicado en el acuerdo general en cita: abatir el rezago en favor del justiciable, a efecto de lograr la impartición de justicia pronta y expedita de conformidad con el numeral 17 constitucional.

"Un ejemplo de la funcionalidad de los órganos jurisdiccionales auxiliares deriva de la reforma fiscal de 2014, en la que, dada la gran cantidad de demandas presentadas por ese tema, se pidió al Consejo de la Judicatura Federal la creación de 3 Juzgados de Distrito en Materia Administrativa que conocieran de los juicios de amparo contra esa reforma.

"En respuesta a esa solicitud, el Consejo de la Judicatura Federal, por conducto de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, emitió la circular CAR 38/2014-V, de 7 de abril de 2014, en la que, entre otras cuestiones, adujo lo siguiente: (se transcribe).

"De lo antes transcrito, se obtiene que el Consejo de la Judicatura Federal, por conducto de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, estimó improcedente la solicitud de creación de 3 Juzgados de Distrito en Materia Administrativa que conocieran exclusivamente de los juicios de amparo contra la reforma fiscal de 2014, por considerar que no podría crear juzgados ex profeso, ya que ello vulneraría el numeral 13 constitucional que prohíbe la creación a tribunales especiales (esto es, exclusivos para resolver casos determinados).

"Sin embargo, consideró que, al ser realmente fuerte la alta carga de trabajo que los amparos contra la reforma fiscal de 2014 aparejaron al Poder Judicial de la Federación, lo conducente era que el abatimiento de ese rezago fuera subsanado por Juzgados de Distrito Auxiliares de distintas regiones de la República, los que, según dijo, dada su **competencia ilimitada** para resolver expedientes en estado de resolución, **implicaría que no son creados para resolver temas en específico**, ya que conocerían de los asuntos rela-

cionados con la reforma fiscal de 2014 **y de otros asuntos de distinta índole**, conforme a las **reglas de turno** precisadas en los acuerdos generales.

"Así, de la circular CAR 38/2014-V, de 7 de abril de 2014, se desprende que el Consejo de la Judicatura Federal diseñó un esquema en el que los órganos jurisdiccionales auxiliares preservarían su **competencia mixta**, a efecto de que solamente se les asignara el turno (o distribución) de los asuntos correspondientes para apoyar al Poder Judicial de la Federación a abatir el rezago.

"Dado ese esquema, es factible que, atento a las necesidades del servicio, un órgano jurisdiccional auxiliar apoye a otro órgano jurisdiccional, y luego a uno diverso con diferente materia, y así consecutivamente, pues así se lo permite la competencia mixta y la jurisdicción en todo el país que les fue asignada.

"En el entendido que **el apoyo que los órganos jurisdiccionales auxiliares brindan a su auxiliado, no les acota el ámbito competencial que les fue otorgado al momento de su creación**, que es el de contar con **competencia mixta**, pues, se insiste, **ese apoyo sólo surge de una cuestión de turno (o distribución) de asuntos**, aunado a que ello les evitaría cumplir con la razón por la que fueron creados, que es la de lograr la impar-tición de justicia pronta y expedita mediante la emisión de resoluciones en cualquier materia.

"Culminado el estudio de los órganos jurisdiccionales auxiliares en general, se procede a analizar, de manera específica, la creación del Tribunal Colegiado Auxiliar aquí contendiente, lo que se realizará en el apartado siguiente.

**b)** Creación en específico del Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México.

"El Tribunal Colegiado auxiliar en comentario (aquí contendiente) forma parte integrante del Centro Auxiliar de la Primera Región, lo anterior, con apoyo en el numeral quinto transitorio del 'Acuerdo General 42/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones del Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca Morelos', en el que se le reconoció **competencia mixta** para resolver.

"Cuestión que así continúa hasta la fecha, como se ve del 'Acuerdo General 2/2016, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones del Noveno Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos y su transformación en Segundo Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito, así como a su competencia, jurisdicción territorial, domicilio, y fecha de inicio de funciones y residencia. Al cambio de denominación del Tribunal Unitario del mismo Circuito y residencia. Así como a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los Tribunales Unitarios del Circuito y residencia indicados; y a la conclusión de funciones de la oficina de correspondencia común del Centro Auxiliar de la Primera Región en Cuernavaca, Morelos, y su transformación en oficina de correspondencia común de los Tribunales Unitarios del Décimo Octavo Circuito en Cuernavaca, Morelos', de cuyo artículo séptimo transitorio se obtiene que los Tribunales Auxiliares de la Primera Región, entre los que se encuentra el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, continúan con **competencia mixta** para resolver, lo que tiene sentido, pues, se insiste, la intención de su creación radica en que apoyen a impartir justicia en todas las materias, a efecto de combatir el rezago en las áreas de mayor necesidad.

"En específico, el apoyo que ha prestado el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, se advierte del oficio STCCNO/697/2016, de 30 de mayo de 2016, signado por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

"De dicho oficio se obtiene que ese órgano jurisdiccional auxiliar brindó su apoyo al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de **Trabajo** del Primer Circuito y, posteriormente, cesó de auxiliarlo para apoyar en su lugar al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia **Administrativa** del Segundo Circuito.

"Los motivos de ese cambio se encuentran explicados en la cédula CAR 56/2016-V, de 25 de mayo de 2016, en la que el secretario ejecutivo de Carrera Judicial y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal dijo que el órgano jurisdiccional auxiliar en comento cesaría su apoyo al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, porque éste redujo su carga de trabajo, por lo que ahora se estimaba conveniente que brindara auxilio al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia **Administrativa** del Segundo Circuito, por contar con un rezago de 880 asuntos sin resolver, a efecto de beneficiar al justiciable, a través del abatimiento del rezago.

"El secretario técnico de mérito dijo apoyar su pronunciamiento en el artículo 42, fracción III, del 'Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales'.

"Para comprender lo que se realizó en la CAR 56/2016-V de 25 de mayo y en el oficio STCCNO/697/2016, de 30 de mayo, ambos de 2016, es preciso retomar el contenido del artículo 42, fracción III, ya mencionado, que prevé que la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal está facultada para dictar las disposiciones necesarias tendentes a regular el **turno** de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales, cuando en un mismo lugar hay varios de ellos.

**"Lo que implica que lo que se llevó a cabo en la CAR 56/2016-V, de 25 de mayo, y en el oficio STCCNO/697/2016, de 30 de mayo, ambos de 2016, fue el turno (o distribución) de asuntos a conocer por parte del órgano jurisdiccional auxiliar que nos ocupa; sin que ello modifique la competencia mixta que así le fue reconocida en los Acuerdos Generales 42/2015 y 2/2016,** lo que tiene sentido, pues como se vio en líneas precedentes, los órganos jurisdiccionales auxiliares no ven acotado su ámbito competencial cuando apoyan a diverso órgano jurisdiccional; máxime que, se insiste, ello les evitaría cumplir con la razón por la que fueron creados, que es la de lograr la impartición de justicia pronta y expedita mediante la emisión de resoluciones en cualquier materia.

"Culminado el estudio del órgano jurisdiccional auxiliar que nos ocupa, se procede a la resolución del caso.

### "c) Resolución del caso

"El Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, es el competente para resolver el recurso de revisión, pues tiene **competencia mixta** para resolver, con independencia de que considere que el caso pertenece al ámbito laboral y de que el órgano jurisdiccional auxiliado por él esté especializado en materia administrativa, pues ello no le hace perder la competencia mixta que le fue reconocida en los Acuerdos Generales 42/2015 y 2/2016 ya citados, ya que ese apoyo solamente deriva de una cuestión de turno (distribución) de asuntos y no constituye un acotamiento del ámbito competencial que originalmente le fue otorgado para que pudiera conocer de

asuntos en todas las materias y, así, auxiliar al Poder Judicial de la Federación a impartir justicia pronta y expedita, de conformidad con el numeral 17 constitucional.

"Máxime si se toma en cuenta que del oficio STCCNO/697/2016, de 30 de mayo, y de la cédula CAR 56/2016-V, ambos de 2016, se obtiene que ese órgano jurisdiccional ya había conocido de asuntos laborales derivado de su apoyo al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, por lo que no es factible que ahora sostenga su desconocimiento en esa materia.

"De ahí que se estime que el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, es el competente para conocer del recurso de revisión.

"Por lo antes expuesto, se abandona lo resuelto en la tesis aislada 2a. XI/2012 (10a.), que encuentra su origen en el diverso conflicto competencial 267/2011, en los que esta Sala, en su anterior integración, consideró que si bien, de inicio, los órganos jurisdiccionales auxiliares tienen competencia mixta; con posterioridad, ese ámbito competencial se ve redefinido a través del oficio en que se les notifica a qué órgano jurisdiccional auxiliarán, ya que ello tiene como consecuencia que se mimeticen o sustituyan en él."

Ahora bien, llevadas tales consideraciones al caso concreto, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que si, como se advierte, el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, forma parte del Centro Auxiliar de la Segunda Región, según se desprende del artículo primero<sup>7</sup> del Acuerdo General 24/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de

<sup>7</sup> "Primero. Conformación, competencia y denominación. Se crea el Centro Auxiliar de la Segunda Región, conformado por tres Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares y cuatro Juzgados de Distrito Auxiliares, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla; su domicilio será el ubicado en avenida Osa Menor, número 82, Ciudad Judicial Siglo XXI, Reserva Territorial Atlixcáyotl, código postal 72810 en San Andrés Cholula, Puebla.

"Todos los órganos jurisdiccionales antes mencionados, tendrán jurisdicción en toda la República y competencia mixta, para apoyar en el dictado de sentencias, su denominación será la siguiente: ...

"Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región. ..."

los Juzgados de Distrito; así como la modificación del diverso 10/2008, por el que se crea el Centro Auxiliar de la Segunda Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarán,<sup>8</sup> en los que se le reconoce expresamente **competencia mixta** y jurisdicción en toda la República para resolver los asuntos puestos a su conocimiento.

Luego, es claro que dicho órgano jurisdiccional auxiliar no debió negarse a conocer del recurso de revisión interpuesto por el Congreso del Estado de Chiapas contra la sentencia terminada de engrosar el cinco de septiembre de dos mil dieciséis, dictada por la Juez Tercero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, en el juicio de amparo indirecto 1253/2016, al considerar que correspondía a la materia civil y no así a la administrativa –que es a la que pertenece el órgano jurisdiccional al que auxilia–, toda vez que cuenta con competencia mixta, aunado a que justamente su labor consiste en dictar las resoluciones en los expedientes jurisdiccionales que le son remitidos por el órgano auxiliado.

En ese sentido, con independencia de que el Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar considere que el caso pertenece al ámbito civil y que el órgano jurisdiccional al que está auxiliando esté especializado en materia administrativa, ello no le hace perder la competencia mixta que le fue otorgada, ya que ese apoyo solamente deriva de una cuestión de distribución de asuntos y no constituye un acotamiento del ámbito competencial que originalmente le fue otorgado para que pudiera conocer de asuntos en todas las materias y, así, auxiliar al Poder Judicial de la Federación a impartir justicia pronta y expedita, de conformidad con el numeral 17 constitucional.

Consecuentemente, conforme a las consideraciones que quedaron precisadas, esta Segunda Sala arriba a la convicción de que el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, es el competente para conocer del recurso de revisión del que deriva este conflicto competencial.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

**ÚNICO.—El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula,**

---

<sup>8</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil quince.

**Puebla**, es el competente para conocer del recurso a que se refiere este conflicto competencial.

**Notifíquese**; con testimonio de esta resolución a los tribunales involucrados y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

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

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AUXILIARES. NO PUEDEN DECLARARSE INCOMPETENTES POR RAZÓN DE LA MATERIA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. XI/2012 (10a.) (\*)].** Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares cuentan con competencia mixta para resolver los asuntos que les sean remitidos en cualquier materia y así lograr el objetivo de su creación, consistente en beneficiar al justiciable mediante la impartición de justicia pronta y expedita, conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a la vez, abatir el rezago en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, cuando a un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar se le remite un caso para resolverlo, es evidente que es competente para hacerlo, con independencia de si estima que el órgano jurisdiccional del que proviene es competente por materia o no, pues a diferencia de éste, el auxiliar no tiene limitada

---

**Nota:** (\*) La tesis aislada 2a. XI/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 774, con el rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES AUXILIARES. ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZAR LA COMPETENCIA POR MATERIA CUANDO EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DISPONGA QUE ADOPTAN LA COMPETENCIA DEL AUXILIADO."

su competencia por materia, por lo que no puede declararse incompetente por esa razón.

## 2a./J. 107/2017 (10a.)

Conflicto competencial 211/2016. Suscitado entre el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito. 8 de marzo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Conflicto competencial 193/2016. Suscitado entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el entonces Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. 5 de abril de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fabián Gutiérrez Sánchez.

Conflicto competencial 217/2016. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Sexto de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán y Segundo en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. 26 de abril de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fabián Gutiérrez Sánchez.

Conflicto competencial 15/2017. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Octavo de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. 24 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Conflicto competencial 40/2017. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito. 28 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Tesis de jurisprudencia 107/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

### **DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN LABORAL. ES INNECESARIA LA RATIFICACIÓN DEL ACTOR, CUANDO EL APODERADO LEGAL CUENTA CON FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 51/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA NOVENA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS Y EL DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 31 DE MAYO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas; órgano que emitió uno de los criterios que aquí participan.

TERCERO.—El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región (en auxilio del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito), al resolver el amparo directo laboral 930/2016, en sesión de diecinueve de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos, sostuvo, esencialmente, lo siguiente:

"En efecto, la peticionaria del amparo aduce que la autoridad responsable, de manera ilegal, ordenó el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido, pues aunque es verdad que el cuatro de agosto de dos mil dieciséis su apoderado, \*\*\*\*\*, se desistió de la acción y de la instancia, lo cierto es que no existió consentimiento de su parte para ello, ya que dicho desistimiento nunca se ratificó, y no cuenta con la relación de hechos que lo motivaron, ni mucho menos se respetó lo preceptuado en el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo.

"Lo anterior, como se adelantó, es infundado.

"En primer término, es pertinente señalar que el artículo 2587, fracción I, del Código Civil Federal, que regula el contrato de mandato, señala que es necesaria cláusula especial para desistirse, supuesto que se refiere a la acción, juicio, medio de defensa o negocio para el cual, fue otorgado el poder, mas no a los actos procesales específicos que forman parte de la generalidad del mandato.

"Asimismo, el artículo 692, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo dispone:

"Artículo 692.' (lo transcribe)

"Conforme a dicha norma legal, las personas físicas, entre ellas, los trabajadores, podrán comparecer al juicio laboral por conducto de apoderado, el cual acreditará su personalidad con el testimonio notarial correspondiente, o bien, con carta poder, sin más formalidad, que se haya suscrito ante dos testigos, y sin necesidad de que sea ratificada ante la Junta laboral.

"En el caso, en el expediente del juicio laboral de origen, se encuentra glosada a foja cuatro, carta poder suscrita ante dos testigos por la actora,

ahora quejosa, otorgada a favor de \*\*\*\*\*; entre otra, la cual se inserta en forma escaneada para una mejor ilustración. (se inserta imagen)

"De lo anterior se aprecia que la actora facultó a sus apoderados para que '... entable formal demanda en contra de: \*\*\*\*\*', \*\*\*\*\*', \*\*\*\*\*', quien resulte propietario de las fuentes de trabajo ubicadas en el \*\*\*\*\* ambas en esta ciudad, además para que se desista de la acción y reciba dinero o valores a mi nombre ...'; documento que en ningún momento ha sido impugnado de falsedad en su contenido y firma por la actora aquí inconforme.

"Entonces, es claro que la hoy quejosa confirió atribuciones especiales a sus apoderados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*', autorizándolos para que se desistieran de la acción intentada en el juicio.

"Ahora, es verdad que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 142/2009, estableció que en un procedimiento laboral cuando el apoderado carece de facultades expresas para desistirse en el juicio, es necesario que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje mande ratificar el escrito relativo, de manera que el trabajador exprese en forma inequívoca si es o no su voluntad desistirse; criterio que es de observancia obligatoria tanto para la autoridad responsable, como para este tribunal, conforme a lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"Lo que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 83/2009, publicada en la página 401 del Tomo XXX, correspondiente al mes de julio de 2009, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el número de registro «digital» 166967, de rubro y texto siguientes:

"DESISTIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN POR EL ACTOR CUANDO EL APODERADO CARECE DE FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO.' (la transcribe)

"La parte conducente de la ejecutoria que dio origen al criterio aludido, dice: (se transcribe).

"Como se ve, la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, tratándose del desistimiento otorgado por el apoderado legal del trabajador, en un juicio laboral, debe verificarse si el mandato se otorgó o no con facultades específicas para desistirse en el juicio, pues en

caso de que no se hayan conferido expresamente tales facultades, el desistimiento deberá ser ratificado; luego, de una interpretación a contrario sensu, se llega a la conclusión de que cuando se cuente con cláusula especial para desistir, no requiere la ratificación del mandante.

"En el caso, \*\*\*\*\* facultó expresamente a \*\*\*\*\* para que en su nombre y representación se desistiera de la acción intentada; en consecuencia, contrariamente a lo que sostiene la solicitante de amparo, la autoridad responsable no violó sus derechos fundamentales, al no haberla requerido para que ratificara el desistimiento de la acción expresado por su apoderado, pues se trata de un acto procesal que éste podía llevar a cabo, en términos de las facultades que le fueron conferidas expresamente por la actora.

"Es así, porque como ya se resaltó, el artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo transcrito en líneas precedentes, confiere a las partes la posibilidad de que puedan comparecer a juicio por sí o por conducto de apoderado, y la personalidad de este último se puede acreditar mediante testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, sin necesidad de ratificarse ante la Junta, por lo que es inconcuso que los mandatarios designados por la actora contaban con las atribuciones suficientes para desistir de la demanda instada en contra de los demandados.

"Ahora, no pasa inadvertido que en la audiencia de ley celebrada el cuatro de agosto de dos mil dieciséis, donde se acordó favorablemente la solicitud realizada por el apoderado de la accionante de desistirse de la acción intentada, no se encontraban presentes los contendientes, particularmente la actora; sin embargo, ello por sí solo no hace ilegal la determinación adoptada por la Junta responsable, si se toma en cuenta que la propia Ley Federal del Trabajo reconoce la posibilidad de que las partes en el juicio comparezcan por conducto de apoderado legalmente autorizado, así como las formas en que el apoderado de una persona física pueda justificar su representación, esto es, a través de poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la Junta; de ahí que la voluntad de la parte actora, de instar cualquier acción laboral y, eventualmente, de desistir de ella, válidamente puede expresarse a través de un tercero a quien se le haya conferido la representación legal, como ocurrió en la especie.

"Pues de lo contrario, de exigirse la presencia de la parte actora, a fin de que ratifique la voluntad previamente conferida de manera expresa a su apoderado para que realizara cualquier tipo de conducta procesal, incluyendo

poner fin al juicio de manera definitiva, no sólo desnaturalizaría la figura jurídica del mandato, entendida ésta como la calidad de un tercero para actuar en un juicio a nombre de otro, sino que atentaría contra el principio de seguridad jurídica e igualdad procesal de las partes, desde el momento en que el apoderado, actuando con facultades específicas, se desiste de la acción intentada y, no obstante ello, se requiera la presencia o la ratificación del otorgante del poder para avalar lo hecho previamente por su mandante, ya que ello sería tanto como revertir las facultades del mandatario sin ningún fundamento legal, trastocando la seguridad jurídica de las partes.

"Sobre este punto, cabe destacar que, desde el momento en que el trabajador decide comparecer a juicio por conducto de un apoderado, implica un cierto riesgo que asume, al transferir su derecho de obrar dentro del juicio laboral a un tercero; de igual forma, el mandatario asume la responsabilidad del poder que se le ha otorgado y de actuar apegado a las facultades conferidas; de modo que ambas partes asumen las consecuencias de sus actos.

"Dicho en otras palabras, la decisión del trabajador de comparecer a juicio por medio de un apoderado, implica que éste actúe en su nombre y representación para lograr la protección de los intereses de aquél, otorgándosele un poder general, o bien, restringido sólo a ciertas facultades, como por ejemplo, el desistir de la acción que requiere de cláusula especial, luego, se dice que el mandante (trabajador) asume el 'riesgo' de que un tercero lo represente puesto que el actuar del apoderado pudiese escapar de las facultades conferidas, o bien, que no se lleve una adecuada representación; sin embargo, una vez que se ha otorgado ese poder a un tercero no puede desconocerse, per se, las actuaciones realizadas por éste, pues sería tanto como deslindarse de sus propios actos.

"En correlación con lo anterior, el apoderado tiene la responsabilidad de cumplir con lo que se ha obligado, que es salvaguardar los intereses del trabajador en el juicio laboral, tomar las mejores decisiones para lograr su representación y actuar siempre apegado a las facultades expresamente conferidas para llevar a cabo su encomienda.

"Similares consideraciones sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 7/2010, en la que si bien resolvió que es innecesario ordenar la ratificación del actor cuando su apoderado desista de alguna probanza en el juicio laboral –hipótesis diversa a la que ahora nos ocupa–, también lo es que retomó una vez más la

importancia del contrato de mandato dentro del procedimiento laboral, como se destaca de la parte conducente de esa ejecutoria, que dice: (la transcribe).

"Además, debe partirse de la base de que la efectividad del instrumento respectivo, llámese poder notarial o carta poder, está supeditada a la satisfacción de los requisitos que la legislación común consigne, en tanto que la exigencia del legislador, en cuanto a comparecer a través de apoderado, debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituye la expresión de un acto jurídico regular, en el que se cumplan los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez, lo que se traduce en que debe atenderse al Código Civil Federal, cuyo artículo 2587, fracción I, establece que el procurador necesita poder o cláusula especial para desistir.

"De ahí que se reitera, al haberse conferido facultades expresas al apoderado de la quejosa mediante carta poder firmada ante dos testigos, tal como lo prevé la legislación obrera, a fin de que entablara demanda en contra de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , todos de apellidos \*\*\*\*\* , y de quien resultara propietario de las fuentes de trabajo ubicadas en el \*\*\*\*\* , en Aguascalientes, desistiera de la acción y recibiera dinero o valores a su nombre, resultaba innecesario que la Junta responsable, previo a acordar el desistimiento de la acción solicitada por el apoderado de la quejosa, ordenara su ratificación, si en la carta poder con la que compareció \*\*\*\*\* se le facultó específicamente para desistir.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada de la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 6, Quinta Parte, materia laboral, página 15, con registro «digital» 244929, que dice: 'DESISTIMIENTO POR EL MANDATARIO. NO REQUIERE LA RATIFICACIÓN DEL PODERDANTE.' (se transcribe)

"Así como las tesis aisladas, que este órgano colegiado comparte, de rubros, textos y datos de identificación siguientes:

"DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN FORMULADO POR EL APODERADO DEL TRABAJADOR. NO SE REQUIERE QUE SEA RATIFICADO POR ÉSTE, CUANDO EN EL PODER SE OTORGÓ LA FACULTAD EXPRESA PARA ELLO.' (se transcribe)

"DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN ANTE LAS JUNTAS. PROCEDE DECLARARLO CUANDO EL ACTOR LO HACE A TRAVÉS DE SU APODERADO.' (se transcribe)

"En vista de lo anterior, y contrario a lo afirmado por la quejosa, en el caso, no se violó en su perjuicio el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, pues al momento de resolver la autoridad laboral, no aceptó la renuncia por parte de la actora, ahora inconforme, de algún derecho o prerrogativa consignado en las normas de trabajo; sino que acordó de conformidad el desistimiento de la instancia y acción intentadas, formulado por el apoderado expresamente facultado para ello.

"Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que la actora, ahora quejosa, no haya comparecido personalmente a la audiencia de ley, pues lo cierto es que lo hizo a través de su apoderado legal a quien le otorgó la facultad expresa para desistir de la acción, además de que la facultad de esa representación no está condicionada al hecho de que la quejosa (poderdante) estuviera presente para que se ejerciera la misma.

"En todo caso, si estima que la conducta del apoderado excedió la facultad conferida a través del mandato, la peticionaria de amparo tiene expedito su derecho para hacer valer lo que a sus intereses convenga, en las instancias correspondientes.

"Por último, en relación con lo argumentado por la inconforme, en el sentido de que el desistimiento carece de una relación circunstanciada de los hechos que lo motivaron y los derechos comprendidos; ello es intrascendente para que pudiera acordarse el desistimiento, ya que basta con que el apoderado tuviera facultades expresas para ello, como ya se vio, máxime que, en la especie, sí se dijo que el motivo del desistimiento obedecía a que 'a la fecha le han sido cubiertas en su totalidad las prestaciones reclamadas en el escrito inicial de demanda'.

"En este contexto, se reitera que la autoridad responsable actuó conforme a derecho, al acordar de conformidad el desistimiento formulado por \*\*\*\*\*, en su carácter de apoderado de la actora quejosa \*\*\*\*\*, en razón de que en la carta poder respectiva, esta última expresamente, lo facultó para formular tal desistimiento.

"En estas condiciones, ante la ineficacia de los conceptos de violación propuestos, y sin que se advierta deficiencia de la queja qué suplir, resulta procedente negar el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados."

CUARTO.—El criterio que sostuvo el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo direc-

to laboral 754/2010, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diez, por mayoría de votos, es, en esencia, del tenor siguiente:

"Es infundado el argumento que antecede. La fracción I del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo establece:

"Artículo 692.' (lo transcribe)

"Las personas físicas, entre ellas, los trabajadores, pueden comparecer al juicio laboral por conducto de apoderado, el cual podrá acreditar su personalidad con el testimonio notarial correspondiente o con carta poder suscrita ante dos testigos; lo anterior encuadra dentro de la figura jurídica del mandato, cuya génesis se da en el derecho civil.

"El actor mediante carta de quince de mayo de dos mil dos, otorgó poder a diversas personas; sin embargo, a la audiencia de veintinueve de mayo de dos mil seis compareció personalmente e indicó que en ese acto revocaba el poder que había conferido a todos y cada uno de los apoderados señalados en autos y otorgaba poder amplio, cumplido y bastante al licenciado \*\*\*\*\* y demás profesionistas mencionados en la carta poder de veintiséis de mayo de dos mil seis, que en ese acto exhibía y señaló nuevo domicilio para oír y recibir notificaciones; la resolutora tuvo al accionante revocando los poderes otorgados con antelación y concediendo nueva representación a los profesionistas mencionados en la carta poder de veintiséis de mayo de dos mil seis, que se agregaba a los autos para los efectos legales a que hubiera lugar, indicando nuevo domicilio para oír y recibir notificaciones (foja 303, expediente laboral).

"La carta poder a que se hace referencia es del tenor siguiente: (la transcribe).

"La anterior carta poder aparece al final otorgada por \*\*\*\*\*, acompañada de una firma ilegible; como testigos \*\*\*\*\* (sic) \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, donde constan dos firmas ilegibles, respecto de cada uno.

"Los apoderados del actor, de nombres \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en audiencia de veintiséis de septiembre de dos mil seis, desistieron de la demanda únicamente por lo que hacía al codemandado físico \*\*\*\*\*, debiendo continuar el juicio en todas sus etapas procesales y hasta su total conclusión por lo que hacía a la moral demandada y a la codemandada física \*\*\*\*\*;

y la Junta acordó tener por hechas las manifestaciones de la parte actora para los efectos legales a que hubiera lugar 'a quien se le tiene desistiendo a su más entero perjuicio de todas y cada una de las acciones intentadas en su escrito de demanda en contra del codemandado físico \*\*\*\*\*', con las facultades conferidas por la parte actora en términos de la carta poder de veintiséis de mayo de dos mil seis y, a continuación, por seguridad jurídica, no obstante dicha facultad, concedió tres días al demandante para que ratificara el desistimiento de cuenta apercibido que de no hacerlo continuaría con el procedimiento como en derecho correspondiera (foja 305, expediente laboral).

"El anterior proceder de la juzgadora fue correcto, toda vez que aun cuando de la carta poder de veintiséis de mayo de dos mil seis, se aprecia que los apoderados del actor de nombres \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , estaban autorizados por \*\*\*\*\* (actor en el juicio laboral) para desistir 'de las acciones intentadas o de la respectiva instancia'; cierto es que la autoridad estaba obligada a ordenar la ratificación de dicho desistimiento, porque el desistimiento de la demanda implica que la juzgadora deje de aplicar el derecho objetivo al caso concreto, pues originalmente se tenía el propósito de esclarecer una situación jurídica, a fin de que se declarara la existencia de una determinada obligación, por tanto, dada la trascendencia de los efectos que implican el aludido desistimiento, la autoridad debe cerciorarse de que, efectivamente, es voluntad del demandante abdicar en su pretensión, máxime que el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo establece que el principio de que el proceso laboral se iniciará a instancia de parte, por tanto, como el desistimiento de la demanda implica, entre otras consecuencias, dar por terminado el juicio y el retrotraer la situación legal al estado en que se encontraban las cosas antes de iniciarse el procedimiento; para que la Junta tenga mayor certeza y seguridad de la intención del accionante como de la resolución que debe dictar, es indispensable que el desistimiento de éste, por conducto de sus apoderados, sea ratificado por él ante la resolutoria, de otra manera, debe continuarse con el procedimiento del juicio; pues en concordancia con el numeral 17 de la citada legislación, el cual prevé que a falta de disposición expresa en la Constitución, en la ley o en sus reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán en consideración las disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad, y el numeral 773 del señalado ordenamiento legal, regula el desistimiento de la acción por falta de promoción en el término de seis

meses, cuando dicha promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento, estableciendo que la Junta citara a las partes a una audiencia para oír las y recibir pruebas respecto de dicho desistimiento; por ende, la autoridad laboral está obligada a requerir personalmente a la actora cuando desista de la demanda laboral, por conducto de sus apoderados.

"No obsta a la anterior conclusión, la jurisprudencia 2a./J. 83/2009, que invoca el quejoso, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia laboral, de la Novena Época, página 401, toda vez que este órgano jurisdiccional estima que no cobra aplicación al caso, la cual es del tenor siguiente:

"DESISTIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN POR EL ACTOR CUANDO EL APODERADO CARECE DE FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO." (la transcribe)

"Como ya se dijo, no cobra aplicación la citada jurisprudencia, porque se refiere al supuesto donde la parte actora no autorizó a sus apoderados para 'desistir de la demanda' señalando que debe requerirse al accionante para que ratifique dicho desistimiento, lo que no aconteció en la especie, y tampoco puede interpretarse a contrario sensu, pues ése no fue el aspecto que resolvió la jurisprudencia en cita, debido a que se originó derivado de que uno de los criterios que contendió, establecía que la Junta debía ordenar ratificar el desistimiento hecho por apoderados que carecían de la aludida facultad y la otra posición, señalaba que no cabía hacer el aludido requerimiento, pues lo que procedía era continuar con el procedimiento.

"Además, la Junta, aun cuando pareciera que revocó sus determinaciones cuando estableció tener por hechas las manifestaciones de la parte actora para los efectos legales a que hubiera lugar 'a quien se le tiene desistiéndose a su más entero perjuicio de todas y cada una de las acciones intentadas en su escrito de demanda en contra del codemandado físico \*\*\*\*\*', con las facultades conferidas en términos de la carta poder de veintiséis de mayo de dos mil seis y, posteriormente, indicó que por seguridad jurídica, no obstante dicha facultad, concedía tres días al demandante para que ratificara el desistimiento de cuenta apercibido que de no hacerlo continuaría con el procedimiento como en derecho correspondiera; lo cierto es la afirmación de que '... se le tiene desistiéndose a su más entero perjuicio de todas y cada una de las acciones intentadas en su escrito de demanda en contra del codeman-

dado físico \*\*\*\*\*', fue el antecedente o preámbulo que dio origen al requerimiento para el demandante, a fin de que ratificara dicho desistimiento, lo cual, como ya se vio, era necesario, por ende, la resolutoria no contravino lo dispuesto en el artículo 848 de la legislación laboral, que establece la prohibición de que la Junta revoque sus determinaciones.

"Sigue diciendo el impetrante de garantías que la Junta, en audiencia de catorce de agosto de dos mil dos, tuvo a los apoderados de la parte actora desistiendo de la demanda entablada contra diverso codemandado físico y acordó favorablemente dicha petición, sin requerir al demandante que ratificara el aludido desistimiento, lo que no ocurrió en el desistimiento de la demanda instaurada en su contra, por lo que se debió ordenar el archivo del asunto, en cuanto al aquí peticionario.

"La anterior manifestación es inoperante, toda vez que ya se estableció que la autoridad actuó correctamente, al requerir al accionante para que ratificara el desistimiento de la demanda laboral incoada contra el ahora inconforme; además, para resolver la presente litis constitucional, no pueden tomarse en cuenta la actuación que realizó la juzgadora, respecto de diverso codemandado físico, sino las particularidades inherentes al quejoso, como son la demanda laboral, contestación y material probatorio que obre en el sumario del expediente donde emana el acto reclamado.

"Insiste el quejoso que ya no tenía obligación de acudir al juicio laboral, derivado de que el actor desistió de la demanda laboral que ejerció en su contra, por lo que fue improcedente que le tuviera por contestada la demanda en sentido afirmativo, por perdido su derecho para ofrecer pruebas, debido a que ya no era parte en el juicio conforme al artículo 689 de la Ley Federal del Trabajo.

"Es infundada la manifestación que antecede; de ahí lo infundado del argumento en estudio.

"La Junta, mediante acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil siete, señaló que, derivado del acta de veintiséis de septiembre de dos mil seis, donde otorgó término al accionante para que ratificara el desistimiento realizado por conducto de sus apoderados, sin que lo hubiese realizado; continuaba con el procedimiento, fijó data para que tuviera verificativo la audiencia trifásica, y ante la incomparecencia de \*\*\*\*\*', le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo y perdido su derecho para ofrecer pruebas; finalmente, lo condenó al pago de diversas prestaciones.

"El anterior proceder es correcto porque, se reitera, el actor no ratificó ante la Junta el desistimiento de la demanda incoada contra \*\*\*\*\*; lo cual era necesario, por ende, ante su incomparecencia al juicio laboral, la juzgadora le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo y perdido su derecho para ofrecer pruebas, tal como establecen los artículos 879 y 880 de la ley laboral; de ahí que, en este aspecto, carezca de razón el inconforme.

"En ese contexto, al ser infundados e inoperantes los conceptos de violación se debe negar el amparo solicitado."

Las anteriores consideraciones dieron origen a la siguiente tesis aislada:

"DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA LABORAL. LA JUNTA DEBE CERCIORARSE QUE EFECTIVAMENTE ES VOLUNTAD DEL TRABAJADOR ABDICAR EN SU PRETENSIÓN, POR LO QUE PARA DARLE SEGURIDAD JURÍDICA DEBE ORDENAR SU RATIFICACIÓN POR ÉSTE, AUNQUE AQUÉL LO REALICE EL APODERADO FACULTADO PARA ELLO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 83/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 401, de rubro: 'DESISTIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN POR EL ACTOR CUANDO EL APODERADO CARECE DE FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO.', estableció que cuando el apoderado del trabajador desiste de la demanda laboral, sin contar con facultades expresas para hacerlo, la Junta debe mandar ratificar dicho desistimiento a fin de que el trabajador exprese en forma inequívoca sobre ese punto. Por su parte, el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo dispone que el proceso laboral se inicia a instancia de parte, de ahí que si el desistimiento implica terminar el juicio, retro trayendo las cosas al estado en que se encontraban antes de iniciarse el procedimiento, cuando el apoderado del trabajador tiene la facultad para desistir de la demanda, y manifiesta que ejercita ésta, la Junta, en aras de dar seguridad jurídica al accionante, está obligada a ordenar la ratificación de dicho desistimiento por parte del trabajador, dada la trascendencia de sus efectos, debiendo cerciorarse de que efectivamente es voluntad del demandante abdicar en su pretensión." (Novena Época. Registro: 162161. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, mayo de 2011, materia laboral, tesis I.13o.T.298 L, página 1107)

QUINTO.—**Síntesis de las posturas contendientes.** El siguiente cuadro muestra de forma sintética las consideraciones en que cada Tribunal Colegiado sustentó su criterio:

<p><b>Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región</b></p>	<p><b>Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito</b></p>
<p>Juicio de amparo directo laboral 1010/2016</p>	<p>Juicio de amparo directo laboral 754/2010</p>
<p><b>Quejosa:</b> ***** (parte actora en el juicio natural)</p>	<p><b>Quejoso:</b> ***** (demandado en el juicio natural)</p>
<p><b>Acto reclamado:</b> El auto dictado por la Junta responsable en la <i>audiencia de conciliación, demanda y excepciones</i> en el que se tuvo por desistida a la parte actora de la acción respecto de todas las prestaciones reclamadas a todos los demandados. Lo anterior, en virtud de que así lo solicitó su apoderado legal en dicha audiencia, tras señalar que a esa fecha le habían sido cubiertas en su totalidad las prestaciones reclamadas en el escrito inicial de demanda.</p>	<p><b>Acto reclamado:</b> Laudo de 2 de enero de 2008, en el que fue condenado el quejoso al pago de diversas prestaciones.</p> <p>El quejoso hizo valer como concepto de violación que en <b>la audiencia trifásica de 26 de septiembre de 2006</b> los apoderados de la parte actora, con base en las facultades que les habían sido otorgadas mediante carta poder, desistieron a su entero perjuicio de la acción intentada en contra del codemandado físico ***** (quejoso). No obstante, la Junta responsable concedió un término de tres días a la actora para que ratificara el desistimiento, apercibiéndola que de no hacerlo se continuaría con el procedimiento.</p> <p>En virtud de que el accionante no ratificó el desistimiento y ante la falta de comparecencia del demandado ***** se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido su derecho para ofrecer pruebas.</p>
<p><b>Consideraciones esenciales del Tribunal Colegiado:</b></p> <p><b>Negó el amparo</b>, ante la ineficacia de los conceptos de violación propuestos.</p>	<p><b>Consideraciones esenciales del Tribunal Colegiado:</b></p> <p><b>Negó el amparo</b>, al ser infundados e inoperantes los conceptos de violación.</p>

La autoridad responsable no violó los derechos fundamentales de la quejosa, al no haberla requerido para que ratificara el desistimiento de la acción expresado por su apoderado, pues se trata de un acto procesal que éste podía llevar a cabo, en términos de las facultades que le fueron conferidas expresamente por la actora.

El artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo confiere a las partes la posibilidad de que puedan comparecer a juicio por sí o por conducto de apoderado y la personalidad de este último se puede acreditar mediante testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, sin necesidad de ratificarse ante la Junta, por lo que es inconcuso que los mandatarios designados por la actora contaban con las atribuciones suficientes para desistir de la demanda instada en contra de los demandados.

Desde el momento en que el trabajador decide comparecer a juicio por conducto de un apoderado, implica un cierto riesgo que asume, al transferir su derecho de obrar dentro del juicio laboral a un tercero; de igual forma, el mandatario asume la responsabilidad del poder que se le ha otorgado y de actuar apegado a las facultades conferidas; de modo que ambas partes asumen las consecuencias de sus actos.

El proceder de la juzgadora fue correcto, toda vez que aun cuando de la carta poder se aprecia que los apoderados del actor estaban autorizados por él en el juicio laboral para desistir de las acciones intentadas o de la respectiva instancia; lo cierto es que la autoridad estaba obligada a ordenar la ratificación de dicho desistimiento, porque el desistimiento implica que la juzgadora deje de aplicar el derecho objetivo al caso concreto, pues originalmente se tenía el propósito de esclarecer una situación jurídica, a fin de que se declarara la existencia de una determinada obligación, por tanto, dada la trascendencia de los efectos que implica el aludido desistimiento, la autoridad debe cerciorarse de que, efectivamente, es voluntad del demandante abdicar en su pretensión, máxime que el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo establece que el principio de que el proceso laboral se iniciará a instancia de parte, por tanto, como el desistimiento de la demanda implica, entre otras consecuencias, dar por terminado el juicio y retrotrae la situación legal al estado en que se encontraban las cosas antes de iniciarse el procedimiento; para que la Junta tenga mayor certeza y seguridad de la intención del accionante como de la resolución que debe dictar, es indispensable que el desistimiento de éste, por conducto de sus apoderados, sea ratificado por él ante la resolutoria, de otra manera, debe continuarse con el procedimiento del juicio; lo anterior, en concordancia con el numeral 17 de la citada legislación.

<p>De una interpretación contrario sensu de la jurisprudencia 2a./J. 83/2009<sup>1</sup> se llega a la conclusión de que cuando se cuente con cláusula especial para desistir, no se requiere la ratificación del mandante.</p>	<p>No cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 83/2009, porque se refiere al supuesto en el que la parte actora no autorizó a sus apoderados para "<i>desistir de la demanda</i>" señalando que debe requerirse al accionante para que ratifique dicho desistimiento, lo que no aconteció en la especie y tampoco puede interpretarse contrario sensu, pues ése no fue el aspecto que resolvió la jurisprudencia en cita, pues uno de los criterios que contenidó establecía que la Junta debía ordenar ratificar el desistimiento hecho por apoderados que carecían de la aludida facultad y, el otro, señalaba que no debía hacerse dicho requerimiento y que debía continuarse el procedimiento.</p>
---	--

SEXTO.—**Determinación de la existencia de la contradicción de tesis.** Existe la contradicción de tesis denunciada, pues los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración argumentos similares y, al resolver, llegaron a posturas discrepantes.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista contradicción de tesis:

**a.** La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independiente-

<sup>1</sup> De rubro: "DESISTIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN POR EL ACTOR CUANDO EL APODERADO CARECE DE FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO."

mente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

**b.** Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyos rubro y datos de identificación se reproducen a continuación:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7)

Pues bien, en los casos que conforman la presente denuncia, existen como elementos distintivos los siguientes:

- El actor otorgó carta poder firmada ante dos testigos con facultad expresa para desistir.
- El apoderado legal de la actora, en la audiencia trifásica desistió de la acción intentada en contra de uno o todos los demandados.
- La Junta laboral acordó la solicitud del desistimiento; en un caso, ordenó el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido y, en el otro, concedió tres días a la actora para que ratificara el desistimiento, por lo que, al no hacerlo, continuó con el procedimiento. En contra de eso, la parte afectada promovió juicio de amparo.

Los Tribunales Colegiados sostuvieron posturas discrepantes en torno a dar vista a la parte actora, a efecto de que ratifique el desistimiento presentado por su apoderado legal, pues cuenta con cláusula especial para desistir, según consta en la carta poder exhibida en juicio.

Mientras que el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región** sostuvo que, al haberse conferido facultades expresas al apoderado de la actora mediante carta poder, a fin de que entablara demanda, desistiera de la acción y recibiera dinero o valores a su nom-

bre, resultaba innecesario que la Junta responsable ordenara su ratificación por parte de la accionante.

**El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** sostuvo que fue correcto que la Junta responsable ordenara la ratificación del desistimiento que en su momento formuló el apoderado legal de la parte actora; en tanto que el desistimiento de la demanda implica que la juzgadora deje de aplicar el derecho objetivo al caso concreto y en virtud de la trascendencia de los efectos que implica tal acto, la autoridad debe cerciorarse de que efectivamente es voluntad del demandante abdicar en su pretensión.

Es por ello que existe contradicción de criterios sobre un mismo punto jurídico. Su materia consiste en determinar **si procede ordenar la ratificación del desistimiento que formula el apoderado legal de la parte actora, a quien expresamente le fue conferida dicha facultad en el poder respectivo.**

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** El criterio que debe prevalecer como jurisprudencia es el que se desarrolla a continuación y, conforme al cual, el desistimiento de la acción que realice el apoderado legal que cuenta con facultad expresa para tal acción, no necesita ratificación por parte del trabajador:

Esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 142/2009, sostuvo que cuando el apoderado legal de la parte actora carece de facultades expresas para desistir en el procedimiento laboral, es necesario ordenar la ratificación. Lo anterior, en virtud de que, al no estar regulado en la legislación laboral el contrato de mandato debe atenderse al Código Civil Federal que sí lo prevé y, por tanto, en términos de lo dispuesto en el artículo 2594, si el mandatario ha excedido la actuación que se le tiene permitida (pues todo mandato judicial requiere cláusula especial para poder desistir en términos del artículo 2587 de la legislación civil), lo procedente es que se ordene ratificar el escrito relativo, de manera que el trabajador exprese en forma inequívoca si es o no su voluntad desistir, convalidándose, si así procede, la actuación del apoderado. Lo anterior dio origen a la siguiente tesis jurisprudencial:

"DESISTIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN POR EL ACTOR CUANDO EL APODERADO CARECE DE FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO.—En términos del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, las partes en el juicio pueden comparecer de manera directa o por conducto de apoderado. Al respecto, la exigencia del legislador en

cuanto a comparecer a través de apoderado debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, es decir, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez, estimando para ello que la Ley Federal del Trabajo no regula el contrato de mandato sino sólo permite su ejecución, pues solamente ordena que los apoderados exhiban el testimonio notarial correspondiente, la carta poder con los requisitos previstos en dicho precepto, que se reducen a su otorgamiento ante dos testigos, o el documento idóneo para tal efecto a juicio de la Junta. En esa virtud, cuando el apoderado del trabajador desistió en el juicio sin contar con facultades expresas para hacerlo, con violación al artículo 2,587 del Código Civil Federal, es decir, excediendo la actuación que se le tiene permitida, pues todo mandato judicial requiere cláusula especial para poder desistir, procede que la Junta de Conciliación y Arbitraje mande ratificar el escrito relativo, de manera que el trabajador exprese en forma inequívoca si es o no su voluntad desistir, convalidando, si así procede, la actuación excesiva de su apoderado, pues el artículo 2,594 del propio código dispone que la parte, en este caso, el trabajador, puede ratificar antes del laudo (sentencia), lo que el procurador hubiere hecho excediéndose del poder." (Novena Época. Registro: 166967. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia laboral, tesis 2a./J. 83/2009, página 401)

Uno de los tribunales contendientes sostuvo que de una interpretación contrario sensu de la tesis de jurisprudencia transcrita, es posible resolver la problemática planteada en la presente contradicción, en el sentido de que cuando el apoderado legal cuenta con cláusula especial para desistir del juicio laboral, es innecesario ordenar la ratificación respectiva, en virtud de la facultad que expresamente le fue conferida.

Criterio que esta Segunda Sala comparte, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, cuando el compareciente en un juicio laboral actúe como apoderado de una persona física podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la Junta.

De ese modo, si el apoderado solicita el desistimiento de la acción en el juicio laboral, la Junta que conozca del asunto no se encuentra obligada a dar vista al accionante a efecto de que lo ratifique, pues el desistimiento es un acto procesal que el apoderado puede llevar a cabo en términos de las facultades que le han sido expresamente conferidas, sin que con dicho actuar se violen derechos fundamentales del trabajador.

Lo anterior, en el entendido de que el poder en el que consta su nombramiento como apoderado, cumple con los requisitos legales que al efecto establecen los artículos 2551 y 2587, fracción I, del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a la ley de trabajo, que regulan el contrato de mandato judicial y que prevén, respectivamente, la estipulación expresa de una cláusula tratándose del desistimiento, ya que sólo en los casos en los que el apoderado no cuente con dicha facultad, la Junta mandará ratificar.

Lo artículos referidos son del tenor siguiente:

"Artículo 2551. El mandato escrito puede otorgarse:

"I. En escritura pública;

"II. En escrito privado, firmado por el otorgante y dos testigos y ratificadas las firmas ante notario público, Juez de Primera Instancia, Jueces Menores o de Paz, o ante el correspondiente funcionario o empleado administrativo, cuando el mandato se otorgue para asuntos administrativos;

"III. En carta poder sin ratificación de firmas."

"Artículo 2587. El procurador no necesita poder o cláusula especial sino en los casos siguientes:

"I. Para desistirse."

De conformidad con lo anterior, debe prevalecer como jurisprudencia, el siguiente criterio:

DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN LABORAL. ES INNECESARIA LA RATIFICACIÓN DEL ACTOR, CUANDO EL APODERADO LEGAL CUENTA CON FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO. En términos de la fracción I del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, cuando el compareciente en un juicio laboral actúe como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la Junta. De ese modo, si el apoderado solicita el desistimiento de la acción en el juicio, la Junta que conozca del asunto no está obligada a dar vista al accionante a efecto de que lo ratifique, pues el desistimiento es un acto procesal que el apoderado puede llevar a cabo en términos de las facultades que le han sido expresamente conferidas, previo cumplimiento de los requisitos que establecen los artículos 2551 y 2587, frac-

ción I, del Código Civil Federal que regulan el contrato de mandato judicial y que disponen, respectivamente, la forma en la que el mandato escrito puede otorgarse y la estipulación de una cláusula especial tratándose del desistimiento; ya que sólo en los casos en los que el apoderado no cuente con dicha facultad, la Junta mandará ratificarlo.

Por todo lo expuesto y fundado, es de resolverse y se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Segunda Sala.

**Notifíquese;** remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN LABORAL. ES INNECESARIA LA RATIFICACIÓN DEL ACTOR, CUANDO EL APODERADO LEGAL CUENTA CON FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO.**

En términos de la fracción I del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, cuando el compareciente en un juicio laboral actúe como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la Junta. De ese modo, si el apoderado solicita el desistimiento de la acción en el juicio, la Junta que conozca del asunto no está obligada a dar vista al accionante a efecto de que lo ratifique, pues el desistimiento es un acto procesal que el apoderado puede llevar a cabo en términos de las facultades que le han sido expresamente conferidas, previo cumplimiento de los requisitos que establecen los artículos 2551 y 2587, fracción I, del Código Civil Federal que regulan el contrato de mandato judicial y que disponen, respectivamente, la forma en la que el mandato escrito puede otorgarse y la estipulación de una cláusula especial tratándose del desistimiento; ya que sólo en los casos en los que el apoderado no cuente con dicha facultad, la Junta mandará ratificarlo.

**2a./J. 92/2017 (10a.)**

Contradicción de tesis 51/2017. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas y el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 31 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

**Tesis y criterio contendientes:**

Tesis I.13o.T.298 L, de rubro: "DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA LABORAL. LA JUNTA DEBE CERCIORARSE QUE EFECTIVAMENTE ES VOLUNTAD DEL TRABAJADOR ABDICAR EN SU PRETENSIÓN, POR LO QUE PARA DARLE SEGURIDAD JURÍDICA DEBE ORDENAR SU RATIFICACIÓN POR ÉSTE, AUNQUE AQUÉL LO REALICE EL APODERADO FACULTADO PARA ELLO.", aprobada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 1107, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, al resolver el amparo directo 930/2016 (cuaderno auxiliar 1010/2016).

Tesis de jurisprudencia 92/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**HIDROCARBUROS. EL ACUERDO DE USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL PARA SU EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN, DEBE PRESENTARSE DENTRO DE LOS 30 DÍAS NATURALES SIGUIENTES A SU CELEBRACIÓN, PARA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PUEDA DOTARLO DEL CARÁCTER DE COSA JUZGADA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 49/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA. 31 DE MAYO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: EDUARDO ROMERO TAGLE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver 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 órganos de diferentes Circuitos, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, porque la parte denunciante –los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila–, es uno de los órganos jurisdiccionales cuyos asuntos dieron lugar a los criterios materia de la contradicción, a saber, el amparo en revisión 161/2016, resuelto en el cuaderno auxiliar 915/2016, del índice de dicho tribunal.

TERCERO.—**Tema y criterios contendientes.** Los órganos contendientes sostuvieron, en los asuntos antes señalados, lo siguiente:

I. El Pleno del Decimoséptimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 5/2016, en sesión de veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, en lo que interesa, estableció:

"Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno del Decimoséptimo Circuito, que coincide, en lo esencial, con lo sustentado por el Segundo y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, ambos con residencia en Chihuahua, Chihuahua.

"... virtud a las reformas constitucionales en materia energética, a fin de cumplir con sus objetivos, surgió la necesidad de instaurar y desarrollar vía legislativa, los mecanismos, con el objetivo de regular el acceso a la participación de entes privados en el sector energético.

"Por lo anterior, se implementaron reglas y procedimientos ágiles, para la salvaguarda de los derechos de los propietarios y poseedores de las tierras, dentro del marco constitucional, que conllevaran a generar certidumbre jurídica, respecto a los acuerdos de voluntades, en respeto de los derechos e intereses de las partes.

"... el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, el cual, por un lado, faculta a las partes a generar acuerdos de voluntades en materia energética en cualquier tiempo.

"Además, el referido numeral establece la obligación de presentar para su validación ante el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario competente, el acuerdo alcanzado en los contratos de uso, goce o afectación de los terrenos o bienes o derechos, para hacer factible el aprovechamiento de los recursos naturales en sectores energéticos.

"Dispositivo que establece un deber a cargo del asignatario o contratista, a efecto de brindar certeza y seguridad jurídica a las partes contratantes, sin que en él se prevea temporalidad alguna, a efecto de que los referidos actos jurídicos sean allegados a la autoridad competente para su validación.

"Circunstancia que evidencia la intencionalidad del legislador, de privilegiar en todo momento la celebración de actos jurídicos voluntarios, con la finalidad de hacer posible la participación de entes privados en materia energética.

"No obstante lo anterior, esto es, la ausencia de plazo establecida en el numeral 105 de la Ley de Hidrocarburos, debe decirse que tal cuestión, sí fue expresamente contemplada en el artículo 75 de su reglamento ... se señala que **el acuerdo a que se refiere el diverso artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, deberá ser presentado ante el órgano jurisdiccional com-**

**petente y ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, dentro del plazo de los treinta días naturales siguientes a que se haya suscrito; sin embargo, no fue plasmada sanción alguna para en caso de que fuera presentado con posterioridad al referido plazo. ...**

"Por tanto, acorde a la naturaleza del propio reglamento, al ser un cuerpo de leyes de carácter secundario, éste no puede imponer un mayor requisito, como lo sería la fijación de una temporalidad que no fue establecida en la propia ley que reglamenta, pues el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, únicamente contiene el deber del asignatario o contratista de presentar ante el Juez de Distrito competente o tribunal agrario, el acuerdo alcanzado para que sea validado, sin prever plazo alguno para tal fin; aunado a lo anterior, tal precepto secundario, como se dijo, no puede ir en contravención con la teleología de la ley que reglamenta, acorde a lo cual debe privilegiar y procurarse que los acuerdos voluntarios celebrados por las partes en cualquier tiempo, lleguen al escrutinio de las autoridades competentes a efecto de que sean validados, más aún, si se considera la ausencia de conflicto y el trámite de jurisdicción voluntaria en el que se revisa dicho pacto.

"En abono a lo anterior, este Pleno de Circuito considera un diverso motivo para efecto de cuestionar la imposición de una sanción, y para explicarlo, resulta necesario traer a colación la conceptualización de las normas jurídicas desde el punto de vista de sus sanciones, que ha sido aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias por ella emitidas, donde, en lo que aquí interesa, se consideró como una norma imperfecta, aquella que impone una obligación pero carece de sanción para en caso de incumplimiento.

**"Por tanto, el hecho de que el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, no cuente con sanción para el caso de que sea presentado el acuerdo de voluntades para su validación ante el órgano competente, fuera del plazo de treinta días en él establecido, convierte a dicha porción normativa en imperfecta.**

"Luego, acorde a las consideraciones antes mencionadas, es factible considerar que **ante la falta de consecuencia legal para en caso de incumplir con el referido término, el acuerdo respectivo a que se refiere el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, pudiera ser presentado para su validación, incluso fuera del plazo en mención, dado que tal laguna legislativa, no puede ser en detrimento del particular.**

**"De ahí que se estime que en el caso sometido a estudio, no es factible atender a la temporalidad prevista en el reglamento en cuestión, al**

**resultar, como se dijo, una norma imperfecta, carente de sanción, de carácter secundaria que excede la finalidad de la Ley de Hidrocarburos que reglamenta.**

"Conclusión a la que se arriba, a fin de brindar funcionalidad, racionalidad y operatividad en el sistema jurídico, en concordancia con la intencionalidad de la implementación de los procedimientos establecidos en la Ley de Hidrocarburos, cuya finalidad, como ha quedado evidenciada, derivó de la necesidad por una parte, darle fluidez y celeridad a los acuerdos económicos que permita dotar de plena vida a la reforma energética, sin soslayar los derechos de los propietarios o poseedores de tierras, dentro del marco constitucional, además para que grupos en desventaja, no vean mermado su interés o derecho, producto de la asimetría de poder entre los intervinientes.

"Finalmente, también es de resaltar que la decisión alcanzada por este Pleno de Circuito acata el imperativo, en el sentido de que, al resolver una contradicción de tesis, como un aspecto primordial, debe ponderarse cuál de las posturas contendientes materializa de modo más efectivo las previsiones constitucionales, pues lo anterior garantiza el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir al particular el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución."

Con motivo de lo anterior, el Pleno del Decimoséptimo Circuito emitió la tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/5 C (10a.), de rubro y texto siguientes:

"HIDROCARBUROS. EL PROCEDIMIENTO DE VALIDACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY RELATIVA PUEDE PROMOVERSE EN CUALQUIER TIEMPO. Conforme al precepto indicado, el acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes deberá presentarse por el asignatario o contratista ante el Juez de Distrito en Materia Civil o el Tribunal Unitario Agrario competente, a efecto de ser validado, dándole el carácter de cosa juzgada; a su vez, el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos señala el deber de presentar el referido acuerdo de voluntades para su validación dentro de los 30 días naturales siguientes a que se haya suscrito; sin embargo, al ser este último un cuerpo normativo derivado de la facultad reglamentaria en favor del Ejecutivo Federal contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no puede imponer un mayor requisito, como lo sería la fijación de una temporalidad que no fue establecida en la propia ley que reglamenta; estimar lo contrario, contravendría la teleología de la legislación que regula, la cual privilegia y procura que los acuerdos voluntarios celebrados por las partes en cualquier tiempo lleguen al escrutinio

de las autoridades competentes a efecto de su validación. Máxime que el artículo 75 en todo caso es una norma imperfecta, pues impone una obligación a los asignatarios y contratistas sin contener sanción alguna en caso de incumplimiento, lo cual implica que ese dispositivo no puede servir de fundamento para desechar el escrito tendente a iniciar el procedimiento de validación, por lo que resulta procedente su admisión aun cuando no fuera presentado dentro de los 30 días aludidos. Conclusión a la que se arriba a fin de brindar funcionalidad, racionalidad y operatividad en el sistema jurídico, en concordancia con la intencionalidad de la implementación de los procedimientos establecidos en la Ley de Hidrocarburos cuya finalidad es darle fluidez y celeridad a los acuerdos económicos que permita dotar de plena vida a la reforma energética, sin soslayar los derechos de los propietarios o poseedores de tierras, dentro del marco constitucional, además para que grupos en desventaja no vean mermado su interés o derecho, producto de la asimetría de poder entre los intervinientes."

II. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, al resolver el amparo en revisión 161/2016, en apoyo al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito –cuaderno auxiliar 915/2016–, en sesión de veintisiete de enero de dos mil diecisiete, en lo que interesa, estableció:

"El proceso de validación del contrato de servidumbre legal de hidrocarburos contemplado en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, se constituye de una serie de etapas para su desarrollo, de manera que la no satisfacción de alguno impide el surgimiento del otro. ... **el plazo para presentar el acuerdo alcanzado a que se refiere el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, se contiene en el diverso 75 de su reglamento, sin que ello implique una norma incompleta, al no establecer textualmente que si no se presenta el acuerdo respectivo en ese plazo se desechará la demanda.**

"Bajo este contexto, es que se deben analizar tanto el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, como el diverso 75 de su reglamento ... se advierte como plazo treinta días naturales siguientes al acuerdo alcanzado para presentarlo ante el órgano jurisdiccional competente o ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

**"Ello implica una obligación de hacer para el asignatario o contratista para presentar el acuerdo alcanzado en un plazo determinado, de forma tal que, al no cumplirse con la misma, tiene como efecto la pérdida del derecho de acción.**

"La circunstancia de que no se establezca textualmente la consecuencia de no presentar el acuerdo en el plazo referido, no puede interpretarse

como que se trata de una norma imperfecta, concretamente el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, puesto que trae una consecuencia con ella misma; esto es, que fuera de ese plazo ya la acción sería extemporánea. Además, estimar lo contrario implicaría que el promovente presentara la solicitud de validación en cualquier tiempo, lo cual quebrantaría el principio de seguridad jurídica.

**"Ciertamente, los artículos 105 de la Ley de Hidrocarburos y 75 de su reglamento, no constituyen normas jurídicas imperfectas, porque si bien no establecen explícitamente una sanción, de su interpretación conjunta se colige el deber que tiene, ya sea el asignatario o contratista, de acudir ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario, dentro del término de los treinta días siguientes a la suscripción del acuerdo, para que la autoridad competente lo valide y le otorgue la categoría de cosa juzgada.**

"Lo anterior, debe entenderse que **la voluntad del legislador fue dotar de certeza para que las partes que intervienen en los acuerdos cuenten con plazos para ejercer la acción de validación, de no ser así, no habría tiempo para el ejercicio de la misma generando una penumbra, pues las partes en cualquier tiempo podrían acudir a ese procedimiento** (diez, veinte, treinta, cuarenta o cincuenta años). ...

"En ese contexto, si el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos establece un deber de hacer para el asignatario o contratista de validar el acuerdo pactado entre los contratantes ante la autoridad competente en un plazo de treinta días naturales, de acuerdo con el diverso 75 de su reglamento, pero no establece el supuesto legal ante el incumplimiento de ese deber, en realidad no se trata de una norma imperfecta, sino de una norma que impone un deber de hacer para presentar la validación en un plazo determinado, y que, al no cumplirse con ello, la consecuencia será que la acción de validación resulte extemporánea.

"En efecto, **el plazo contenido en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, trae como consecuencia que si la acción no se ejerce en el lapso ahí contenido se actualizará la figura de la prescripción.** ...

"Entonces, si conforme a los artículos 105 de la Ley de Hidrocarburos y 75 del reglamento de dicha ley, las partes tienen la obligación de acudir ante la autoridad judicial para validar el contrato respectivo y, en su caso, dotarlo con el carácter de cosa juzgada, dentro del plazo de treinta días naturales siguientes al en que se haya suscrito, y a pesar de ello, ejercen su acción con posterioridad a ese plazo, ésta debe entenderse prescrita.

"Cuenta habida que, si se toma en consideración que el precepto 22 de la Ley de Hidrocarburos establece que los contratos para la exploración y extracción se regularán por lo dispuesto en dicha ley y su reglamento, lo que implica que la propia norma sustantiva remita a su reglamento.

"Lo anterior, no debe entenderse como un atentado contra el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, como se ha dicho, en concordancia con este derecho, la acción respectiva se encuentra limitada a un plazo, puesto que, de no ser así, se generaría incertidumbre jurídica, ya que las partes en cualquier momento podrían intentar validar los contratos pactados sobre la materia. ...

"Al margen de lo expuesto, y aun cuando no haya sido materia del amparo indirecto ni del recurso de revisión que nos ocupa, la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en su vertiente de supremacía constitucional, facultad reglamentaria y subordinación jerárquica, este órgano colegiado considera que dicha norma no los infringió, ya que la ley de referencia no prohibió que se establecieran plazos, más bien su precepto 105 impone una obligación de validación de los contratos pactados por las partes ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, la cual deberá realizarse en el plazo que impone el reglamento, cuya remisión, como se ha dicho, se contiene en el diverso 22 de la Ley de Hidrocarburos. ...

"De lo expuesto, se concluye que resultan infundados los agravios propuestos por la parte recurrente, ya que **la consecuencia de no cumplir con el deber impuesto para prestar la validación del acuerdo en el plazo fijado por las normas analizadas produce una causa y un efecto; es decir, que ante el incumplimiento del deber, la acción respectiva prescribió al no ejercerse en el plazo establecido.**"

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Es de atenderse a la jurisprudencia 72/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

De dicho criterio se desprende que para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

- A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
- B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Así, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, sino que basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 94/2000, de esta Segunda Sala, cuyo rubro es: "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."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.

Ahora, procede determinar los elementos fácticos y jurídicos que, en el caso, fueron considerados en las decisiones materia de esta contradicción, a saber:

**I. Contradicción de tesis 5/2016, resuelta por el Pleno del Decimoséptimo Circuito:**

1. Fermaca Pipeline El Encino, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, promovió cinco diligencias de jurisdicción voluntaria, a efecto de validar los acuerdos de uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos –"contratos de servidumbre legal de hidrocarburos"–, cuyo objeto residía en el uso, goce y afectación de terreno, con el fin de hacer posible el traslado de gas natural.

2. Dichos procedimientos, una vez radicados ante los Juzgados Segundo y Tercero de Distrito en el Estado de Chihuahua, fueron desechados bajo el argumento toral de que fueron presentados fuera del plazo de treinta días establecido en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

3. Inconforme, la empresa promovió juicios de amparo indirecto, resueltos por los Juzgados Tercero y Décimo de Distrito en el Estado de Chihuahua, en los que se determinó negar la protección constitucional solicitada y, por ende, confirmar la postura de los Juzgados de Distrito que conocieron de la validación de origen.

4. En desacuerdo, Fermaca Pipeline El Encino, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, interpuso recursos de revisión, los cuales fueron resueltos bajo las consideraciones siguientes:

**- Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Chihuahua, Chihuahua (confirmó las sentencias reclamadas).**

- Si bien el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, únicamente precisa el plazo de treinta días para que el acuerdo de voluntades de "servidumbre legal de hidrocarburos" sea presentado para su validación, en términos del diverso 105 de la citada ley, sin expresar sanción para el caso que no sea presentado dentro del plazo establecido, el hecho de que se presente fuera del plazo otorgado, conlleva a la pérdida del derecho contenido en la citada norma.

- El atribuir el carácter de norma imperfecta al artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, implicaría que el promovente podría pre-

sentar la solicitud de validación en cualquier tiempo, lo cual quebrantaría el principio de seguridad jurídica.

- Los artículos 105 de la Ley de Hidrocarburos y 75 de su reglamento, no constituyen normas jurídicas imperfectas, porque si bien no establecen de manera expresa una sanción, de su interpretación conjunta se colige el deber que tiene ya sea el asignatario o contratista, de acudir ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario, dentro del plazo de treinta días siguientes a la suscripción del acuerdo para que la autoridad competente lo valide y le otorgue la categoría de cosa juzgada.

- El citado numeral es específico en lo concerniente a la temporalidad de la presentación del contrato ya mencionado ante autoridad competente, lo cual constituye un requisito establecido por el legislador que debe cumplirse, pues no tendría sentido alguno haber fijado dicha temporalidad en el referido precepto legal y no obstante, dejar de observarse.

**- Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Chihuahua, Chihuahua (revocó la sentencia reclamada).**

- El artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, no contempla sanción alguna, para el caso en que la solicitud de validación del acuerdo al que se refiere el artículo 105 de dicha ley, sea presentada fuera de los treinta días naturales siguientes al en que se haya suscrito.

- Por tanto, si el numeral en cuestión no prevé sanción o consecuencia alguna, éste no puede servir como fundamento para desechar una promoción inicial dentro de una jurisdicción voluntaria, planteada para validar el contrato de "*servidumbre legal de hidrocarburos*".

- Incluso, tal vacío legal no podía ser subsanado o colmado con la aplicación del diverso numeral 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, para efecto de desechar la solicitud de validación en mención, al no existir manera de vincular tal numeral con el 75 reglamentario, ante la falta de consecuencia omitida en éste.

- La laguna legislativa no puede ser en detrimento del particular; pues considerar lo contrario, conllevaría a hacer nugatorio el derecho de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal prerrogativa debe garantizar el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, sin más condiciones que las formalida-

des necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución.

- Por consiguiente, los órganos encargados de administrar justicia debían asumir una actitud de facilitadores del acceso a la justicia, a fin de evitar generar un estado de indefensión a las partes, lo cual podría ocasionar una incertidumbre jurídica a los contratantes, aunado a dejar desprotegidos los derechos de los propietarios de los predios inmersos en tales actos jurídicos, lo que atentaría contra la *ratio* de la Ley de Hidrocarburos.

- De adoptar una postura contraria, se desnaturalizaría el procedimiento otorgado por el legislador para verificar los contratos en materia de hidrocarburos, el cual busca salvaguardar los derechos de los propietarios o poseedores de las tierras, dentro del marco constitucional.

**- Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Chihuahua, Chihuahua (revocó la sentencia reclamada).**

- El numeral 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos especifica que el asignatario o contratista presentará por escrito, ante el órgano jurisdiccional competente y ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el acuerdo alcanzado a que se refiere el numeral 105 de la ley en mención, dentro de los treinta días naturales siguientes a su suscripción; sin embargo, el precepto mencionado no impone consecuencia alguna ante el evento de que el acuerdo de referencia no sea presentado dentro del plazo estipulado, por tanto, se considera una norma imperfecta.

- Entonces, no es dable establecer una sanción que no se encuentre expresamente determinada en la normatividad aplicable al caso en concreto.

En consecuencia, el Pleno del Decimoséptimo Circuito resolvió la contradicción de criterios denunciada por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Chihuahua. Al emitir la sentencia respectiva, en sesión de veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, el Pleno de Circuito determinó que el hecho de que el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, no cuente con sanción para el caso de que sea presentado el acuerdo de voluntades para su validación ante el órgano competente, fuera del plazo de treinta días en él establecido, convierte a dicha porción normativa en imperfecta; por lo que determinó que no debía atenderse a la temporalidad prevista en dicho reglamento.

Al respecto, emitió la tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/5 C (10a.), de rubro: "HIDROCARBUROS. EL PROCEDIMIENTO DE VALIDACIÓN PREVISTO

EN EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY RELATIVA PUEDE PROMOVERSE EN CUALQUIER TIEMPO."

## **II. Amparo en revisión 161/2016, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, en apoyo al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito:**

1. Fermaca Pipeline El Encino, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, promovió diligencia de jurisdicción voluntaria ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Durango, a efecto de validar el acuerdo de uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos –"*contrato de servidumbre legal de hidrocarburos*"– celebrado con la señora Begoña Zarragoicochea Quiñones.

2. Dicho procedimiento fue radicado por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Durango, y en acuerdo de siete de marzo de dos mil dieciséis, el procedimiento fue desechado en atención a que el mismo se presentó fuera del plazo de treinta días naturales establecido en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

3. Inconforme, la empresa promovió juicio de amparo indirecto; mismo que fue resuelto por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Chihuahua, y al emitir la sentencia respectiva determinó negar el amparo solicitado.

4. En contra de tal determinación, Fermaca Pipeline El Encino, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, interpuso recurso de revisión, por lo que correspondió conocer del asunto al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, el cual lo registró con el número de amparo en revisión 161/2016.

Por acuerdo de presidencia de dicho órgano jurisdiccional, se ordenó la remisión del asunto al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, para la emisión de la sentencia respectiva.

En consecuencia, en sesión de veintisiete de enero de dos mil diecisiete, el Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar determinó confirmar la sentencia recurrida, al considerar que los artículos 105 de la Ley de Hidrocarburos y 75 de su reglamento, no constituyen normas jurídicas imperfectas, porque si bien no establecen explícitamente una sanción, de su interpretación conjunta se colige el deber que tiene ya sea el asignatario o contratista, de acudir ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario, dentro del plazo de los treinta días naturales siguientes a la suscripción del acuerdo, para que la autoridad competente lo valide y le otorgue la categoría de cosa juzgada.

Así, determinó que la consecuencia de no cumplir con el deber impuesto para prestar la validación del acuerdo en el plazo fijado por las normas analizadas produce una causa y un efecto; es decir, que ante el incumplimiento del deber, la acción respectiva prescribió al no ejercerse en el plazo establecido.

Por tanto, de los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, toda vez que:

**A.** En los fallos dictados por los órganos jurisdiccionales contendientes se abordó el mismo punto jurídico, a saber, analizaron la consecuencia jurídica de presentar ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario, una diligencia de jurisdicción voluntaria para el efecto de validar el acuerdo a que hace referencia el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, fuera del plazo establecido en el artículo 75 del reglamento de dicha ley.

**B.** Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Pleno del Decimoséptimo Circuito, al emitir la jurisprudencia PC.XVII. J/5 C (10a.), sostuvo que el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, no contiene plazo para ejercer la acción respectiva de validación de acuerdos, por lo que la acción respectiva es temporalmente ilimitada; y, por su parte, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, al resolver el amparo en revisión 161/2016, sostuvo que dicha normatividad sí establece un plazo y la acción no puede ejercerse en cualquier tiempo, pues al establecerse un deber de validación, ésta se sujeta al plazo contenido en el artículo 75 de su reglamento.

No pasa desapercibido que si bien existe la jurisprudencia PC.XVII. J/5 C (10a.), sustentada por el Pleno del Decimoséptimo Circuito, lo cierto es que tal criterio no es vinculante para la determinación alcanzada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, pues la misma se emitió en apoyo al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, con sede en Durango; esto es, se estableció en apoyo a un órgano jurisdiccional de un Circuito diverso y, por tanto, no le es obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

Esto es, la obligatoriedad de la jurisprudencia creada por este tipo de órganos –Plenos de Circuito– solamente vincula a los órganos jurisdiccionales que pertenezcan a ese Circuito judicial, de forma tal que dicha obligatoriedad no podrá extenderse a otros Circuitos.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia 3/2015, emitida por esta Segunda Sala, de título y subtítulo: "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."<sup>3</sup>

Por tanto, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas, se configura la contradicción de criterios, cuyo tema consiste en **determinar si la solicitud para validar el acuerdo de uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos, establecido en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, debe presentarse ante el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario competente, dentro del plazo de treinta días naturales, establecido en el artículo 75 del reglamento de la citada legislación, y cuáles serían las consecuencias jurídicas de no cumplir con el citado plazo.**

QUINTO.—**Consideraciones previas.** El veinte de diciembre de dos mil trece, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, una reforma constitucional que incluyó modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, así como 21 artículos transitorios;<sup>4</sup> asimismo, el siete de agosto de dos mil catorce, fue aprobada por el Congreso de la Unión la legislación secundaria respectiva. Por tanto, el once de agosto de dos mil catorce, se publicó en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expiden, entre otras, la Ley de Petróleos Mexicanos.

Mediante dicha reforma, Petróleos Mexicanos se constituyó como una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica, operativa y de gestión;<sup>5</sup> se incorporó la participación de terceros en el sector de hidrocarburos a través de distintos tipos de contratos y un nuevo régimen fiscal; asimismo, se reestructuró el sector energético con nuevas entidades, nueva definición de roles y el fortalecimiento de entidades reguladoras.

<sup>3</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en febrero de 2015, Décima Época, Libro 15, Tomo II, página 1656 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas».

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

<sup>5</sup> Artículo 2o. de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Asimismo, la reforma constitucional provocó la emisión de la **Ley de Hidrocarburos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación de once de agosto de dos mil catorce, y su **reglamento**, publicado en el mismo medio de difusión el treinta y uno de octubre de dos mil catorce. Estos ordenamientos son de especial importancia, pues, como resultado de esta reforma, operó una apertura en el sector, que implicó la posibilidad de que diversos entes, entre ellos, los particulares, puedan participar en los sectores energéticos del país.

Como se analizará en el siguiente considerando, con la reforma constitucional y la emisión de la Ley de Hidrocarburos, se realizó un cambio de estrategia en el aprovechamiento de los recursos naturales del país, para permitir la participación de entes privados en el sector energético, por lo cual, se establecieron reglas y procedimientos para la salvaguarda de los derechos de los propietarios y poseedores de las tierras involucradas en tales actividades, lo que a su vez conllevaría a generar seguridad jurídica respecto a los acuerdos de voluntades celebrados con motivo de las mismas.

**SEXO.—Estudio.** Una vez precisada la existencia de contradicción, esta Segunda Sala procede a establecer cuál es el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia, en atención a las siguientes consideraciones:

La Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce —emitida con motivo de la reforma constitucional en materia energética de diciembre de dos mil trece—, prevé en su título cuarto, capítulo IV, la posibilidad de establecer condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos que resulten necesarios para que se lleven a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, mismos que deben ser negociados y acordados entre sus propietarios o titulares, y los asignatarios o contratistas.<sup>6</sup>

Sin embargo, no se trata de cualquier tipo de uso y ocupación superficial, sino que posee una naturaleza especial, tal como se advierte de la regulación contenida en la propia Ley de Hidrocarburos.

---

<sup>6</sup> **Artículo 100.** La contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas. Tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición.

"Lo dispuesto en el presente capítulo será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas."

De inicio, la Ley de Hidrocarburos señala que los acuerdos en cuestión, se llevarán a cabo a través de un procedimiento especial de negociación,<sup>7</sup> cuyo eje central será la transparencia, con lineamientos específicos

<sup>7</sup> **Artículo 101.** La negociación y acuerdo a que se refiere el artículo anterior deberá realizarse de manera transparente y sujetarse a las siguientes bases y a lo señalado en el reglamento:

**I.** El asignatario o contratista deberá expresar por escrito al propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, su interés de usar, gozar, afectar o, en su caso, adquirir tales terrenos, bienes o derechos;

**II.** El asignatario o contratista deberá mostrar y describir el proyecto que planea desarrollar al amparo de la asignación o contrato para la exploración y extracción y atender las dudas y cuestionamientos del propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, de manera que entienda sus alcances, así como las posibles consecuencias y afectaciones que se podrían generar por su ejecución y, en su caso, los beneficios que le representaría en lo personal y/o en su comunidad o localidad;

**III.** La Secretaría de Energía podrá prever la participación de testigos sociales en los procesos de negociación, en los términos que señale el reglamento;

**IV.** Los asignatarios y contratistas deberán notificar a las Secretarías de Energía y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del inicio de las negociaciones a que se refiere este artículo;

**V.** La forma o modalidad de uso, goce, afectación, en su caso, adquisición que se pacte deberá ser idónea para el desarrollo del proyecto en cuestión, según sus características. Al efecto, podrán emplearse las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley;

**VI.** La contraprestación que se acuerde deberá ser proporcional a los requerimientos del asignatario o contratista, conforme a las actividades que se realicen al amparo de la asignación o contrato.

"De acuerdo a las distintas formas o modalidades de uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición que se pacte, los titulares de los terrenos, bienes o derechos tendrán derecho a que la contraprestación cubra, según sea el caso:

**a)** El pago de las afectaciones de bienes o derechos distintos de la tierra, así como la previsión de los daños y perjuicios, que se podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad;

**b)** La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra;

**c)** Tratándose de proyectos que alcancen la extracción comercial de hidrocarburos, un porcentaje de los ingresos que correspondan al asignatario o contratista en el proyecto en cuestión, después de haber descontado los pagos que deban realizarse al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, sujetándose a lo dispuesto en el último párrafo de este artículo.

"El porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser menor al cero punto cinco ni mayor al tres por ciento en el caso del gas natural no asociado, y en los demás casos no podrá ser menor al cero punto cinco por ciento ni mayor al dos por ciento, en ambos casos en beneficio de la totalidad de los propietarios o titulares de derechos de que se trate.

"La Secretaría de Energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, elaborará las metodologías, parámetros y lineamientos que podrán servir de referencia para determinar el porcentaje a que se refiere el primer párrafo de este inciso c). Dichas metodologías, parámetros y lineamientos deberán considerar las mejores prácticas internacionales en la materia, con especial énfasis en promover la competitividad del sector.

"En lo dispuesto en los incisos a) y b) anteriores, se deberá considerar el valor comercial;

**VII.** Los pagos de las contraprestaciones que se pacten podrán cubrirse en efectivo y, en su caso, mediante cualquiera de las siguientes modalidades:

**a)** Compromisos para ejecutar proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad o localidad afectada;

para la elaboración de avalúos<sup>8</sup> y con tabuladores oficiales,<sup>9</sup> tomando especiales medidas cuando se trate de sujetos previstos en la Ley Agraria.<sup>10</sup>

"b) Cualquier otra prestación que no sea contraria a la ley, o

"c) Una combinación de las anteriores.

"Sin perjuicio de las modalidades de contraprestación a que se refiere esta fracción, los asignatarios o contratistas podrán proponer al propietario, titular del derecho o miembros de la comunidad o localidad a las que pertenezcan, la adquisición de bienes o insumos, o los servicios fabricados, suministrados o prestados por dichas personas, cuando esto sea compatible con el proyecto;

"VIII. La contraprestación, así como los demás términos y condiciones que se pacten para la adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos deberán constar invariablemente en un contrato por escrito, y sujetarse a los lineamientos y a los modelos de contratos que emita la Secretaría de Energía con la opinión de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

"El contrato deberá contener, al menos, los derechos y obligaciones de las partes, así como posibles mecanismos de solución de controversias;

"IX. Los contratos en los que consten los acuerdos alcanzados no podrán prever cláusulas de confidencialidad sobre los términos, montos y condiciones de la contraprestación, que penalicen a las partes por su divulgación.

"Los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación, por lo que en ningún caso se podrá pactar una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos del proyecto."

<sup>8</sup> "Artículo 104. Las partes podrán acordar la práctica de avalúos por el instituto, instituciones de crédito del país que se encuentren autorizadas, corredores públicos o profesionistas con postgrado en valuación, siempre que formen parte del padrón que se establezca en los términos del reglamento de esta ley.

"Los avalúos citados considerarán, entre otros factores:

"I. La previsión de que el proyecto a desarrollar generará, dentro de su zona de influencia, una plusvalía de los terrenos, bienes o derechos de que se trate;

"II. La existencia de características en los inmuebles, bienes o derechos que, sin reflejarse en su valor comercial, los hace técnicamente idóneos para el desarrollo del proyecto de que se trate;

"III. La afectación en la porción remanente de los inmuebles del cual forme parte la fracción por adquirir, usar o gozar;

"IV. Los gastos complementarios no previstos en el valor comercial, para que los afectados sustituyan los terrenos, bienes o derechos por adquirir, cuando sea necesaria la emigración de los afectados, y

"V. En los casos de otorgamiento del uso o goce de los terrenos, bienes o derechos, la previsión de los daños y perjuicios, las molestias o afectaciones que sus titulares podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, incluyendo aquellos correspondientes a bienes o derechos distintos de la tierra, o el eventual perjuicio por el tiempo que la propiedad será afectada, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad.

"Para el caso de adquisiciones, en ningún caso el valor será inferior al comercial.

"Los avalúos que se practiquen podrán considerar los demás elementos que a juicio del instituto resulten convenientes."

<sup>9</sup> "Artículo 103. El instituto elaborará y mantendrá actualizados tabuladores sobre los valores promedio de la tierra y, en su caso, de sus accesorios, para uso, ocupación o adquisición, según sus características, así como demás tabuladores y mecanismos de referencia que determine. Dichos tabuladores servirán de base para el inicio de las negociaciones que se realicen conforme a los artículos anteriores.

"El asignatario o contratista deberá acompañar al escrito a que se refiere la fracción I del artículo 101, los tabuladores señalados en el párrafo anterior, según corresponda a su propuesta."

De hecho, la Ley de Hidrocarburos establece un procedimiento en aquellos casos en los que no se pueda arribar a un acuerdo, que implica la posible constitución de una servidumbre legal, así como la potencial instauración de un proceso de mediación.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> **"Artículo 102.** Cuando estén involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, además de las disposiciones de dicha ley y las demás contenidas en el presente capítulo, se observará lo siguiente:

**"I.** El ejido, los ejidatarios, comunidades o comuneros podrán solicitar la asesoría y, en su caso, representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones a que se refiere el presente capítulo;

**"II.** La autorización para el uso, goce o afectación y demás actos de disposición permitidos, deberá sujetarse invariablemente y sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, a las formalidades previstas en los artículos 24 a 28, 30 y 31 de la Ley Agraria para los actos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de dicho ordenamiento;

**"III.** Tratándose de ejidatarios o comuneros que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan reconocidos derechos de manera individual, se les deberá entregar directamente la contraprestación respectiva por el uso, goce o afectación de tales derechos, salvo en el caso de la contraprestación señalada en el inciso c) de la fracción VI del artículo 101 anterior, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción IV de este artículo. En caso contrario, se entregarán a través del Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, o cualquier otro fideicomiso si así lo acuerdan las partes, y

**"IV.** La contraprestación referida en el inciso c) de la fracción VI del artículo 101 anterior, será entregada al ejido o comunidad, a través de los órganos facultados para ello, para que sea distribuida entre todos sus integrantes en los términos que determine la asamblea o, en su caso, pueda destinarse a los proyectos a que se refiere el inciso a) de la fracción VII del artículo 101 de esta ley."

<sup>11</sup> **"Artículo 106.** En caso de no existir un acuerdo entre las partes, transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de recepción del escrito referido en la fracción I del artículo 101 de esta ley, el asignatario o contratista podrá:

**"I.** Promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a que se refiere el artículo 109 de esta ley, o

**"II.** Solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda."

**"Artículo 107.** La mediación a que se refiere el artículo anterior se desarrollará, al menos, conforme a las siguientes bases:

**"I.** La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano escuchará a las partes y sugerirá la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones, según las características del proyecto y buscará que las partes alcancen una solución aceptable y voluntaria, procurando mejorar su comunicación y futura relación;

**"II.** A fin de sugerir el monto de la contraprestación, se estará a lo siguiente:

**"a)** Si previo a la mediación, las partes hubieran practicado avalúos encargados por cada una de ellas, conforme al artículo 104 de esta ley:

**"1.** Dichos avalúos deberán ser tomados en cuenta siempre que coincidan con la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que sugiera la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. De lo contrario, se procederá conforme al inciso b) siguiente;

**"2.** En caso de que la diferencia entre los avalúos de los dos peritos sea inferior a 15%, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano tomará el promedio simple de los avalúos y el resultado servirá de base para formular la propuesta de contraprestación de la referida secretaría, y

**"3.** En caso de que la diferencia entre los avalúos de los dos peritos sea superior a 15%, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano solicitará al instituto o a un perito que aleatoriamente

Incluso, el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos prevé la posibilidad de que participen testigos sociales en los procesos de negociación entre asignatarios o contratistas, y los propietarios o titulares del terreno.<sup>12</sup>

Ahora bien, resulta pertinente analizar cuáles fueron las razones que suscitaron ese tipo de regulación, esto es, por qué motivos dicho uso y ocupación territorial se sujetó a una regulación tan exhaustiva o pormenorizada:

El sector energético en México y, en específico, el sector de hidrocarburos, son estratégicos para el desarrollo del país, desde el punto de vista económico y de finanzas públicas, así como para el funcionamiento de las actividades productivas en nuestro territorio nacional.

Lo anterior, pues el desarrollo del sector energético se encuentra íntimamente ligado con el crecimiento económico y social de nuestro país, ya que son, precisamente, los hidrocarburos los que representan un insumo en todos los sectores de la economía, ya sea en el transporte de personas y mercancía, producción de manufacturas y el funcionamiento de establecimientos comerciales, de servicios, fábricas y hogares.

---

seleccione del padrón a que se refiere el artículo 104 de esta ley, la práctica de un avalúo, cuyo resultado servirá de base para formular la propuesta de contraprestación de la referida secretaría, y "b) En caso de que las partes no hayan practicado avalúos en términos del artículo 104 de esta ley, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano solicitará al instituto o a un perito que aleatoriamente seleccione del padrón a que se refiere el artículo 104 de esta ley, la práctica de un avalúo que servirá de base para la propuesta de contraprestación que formule la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

"En el desarrollo de la mediación se atenderá a lo dispuesto en el artículo 101, fracciones V a VII, de la presente ley."

**"Artículo 111.** Lo dispuesto en los artículos anteriores no será impedimento para que las partes continúen sus negociaciones y alcancen un acuerdo en cualquier momento, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 105 de esta ley."

<sup>12</sup> **"Artículo 69.** La secretaría, en coordinación con las autoridades competentes en la materia, emitirá los lineamientos que regularán los casos y las condiciones de participación, así como los mecanismos para la designación de los testigos sociales en los procesos de negociación entre los asignatarios o contratistas y los propietarios o titulares del terreno, bien o derecho de que se trate. "La secretaría preverá la participación de los testigos sociales en los siguientes casos:

**"I.** Cuando alguna de las partes lo solicite expresamente a la secretaría;

**"II.** Cuando el estudio de impacto social concluya que existen condiciones de riesgo y vulnerabilidad en el área donde se desarrollará el proyecto, y

**"III.** Las demás que se determine (sic) en los lineamientos que emita para tal efecto la secretaría.

"La participación de los testigos sociales deberá regirse por los principios de buena fe, eficiencia, eficacia, objetividad y transparencia.

"Los testigos sociales deberán ser personas físicas o morales, incluidas asociaciones o sociedades civiles sin interés alguno en su beneficio o de sus familiares por afinidad o consanguinidad hasta el cuarto grado, ni de empresas o sociedades en que ellos o sus familiares sean o hayan sido empleados, consejeros, socios o accionistas en el último año."

Así, el crecimiento económico de un país depende en gran medida del nivel de desarrollo de su sector energético, puesto que las fortalezas de éste permiten impulsar a todos los demás sectores productivos de un país.

En el caso de México, en dos mil catorce este sector representó el nueve por ciento del valor total de las exportaciones y más del treinta por ciento de los ingresos fiscales. Esto último enfatiza que los ingresos federales dependen en gran medida de dicho sector.

Por otra parte, la Ley de Hidrocarburos, al considerar la participación privada en los sectores petrolíferos y de gas natural como mecanismos para elevar la producción de energía a partir de fuentes fósiles, incrementa la importancia e interés que se le debe dar a este sector, pues su tratamiento se encuentra estrechamente ligado a temas relacionados con la seguridad y medio ambiente.

Lo anterior, pues con la reforma energética y, en especial, con los cambios en materia de hidrocarburos, se diseñó un estricto acompañamiento y vigilancia de las actividades de la industria de hidrocarburos en las materias de impacto, emisiones, riesgo, responsabilidad y el tema de externalidades, aunado al cálculo de emisiones contaminantes.

De ahí que se reitere que el tema de hidrocarburos represente un sector estratégico e indispensable para el desarrollo económico, de finanzas públicas, y de seguridad pública y en materia ambiental.

Ahora bien, la Ley de Hidrocarburos, por lo que hace al uso y ocupación superficial que prevé, regula los acuerdos que puedan efectuarse entre los propietarios o titulares de terrenos o bienes, con asignatarios y contratistas que estén interesados en llevar a cabo actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, con las que se afecte o se involucre a predios, terrenos o bienes de terceros.

En consecuencia, como ya se ha señalado, **no se trata de cualquier tipo de uso y ocupación superficial, sino de uno que reviste características y notas especiales que, por su naturaleza, implica especial interés público.**

Esto es, la Ley de Hidrocarburos, al prever acuerdos en los que se regule el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos que resulten necesarios para que se lleven a cabo actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, involucra el manejo de sustancias y residuos que requieren

un tratamiento especial; por lo que su regulación atiende a criterios especiales vinculados a la prevención y gestión integral de residuos, seguridad industrial, protección al medio ambiente y equilibrio ecológico.

De ahí que no estemos en presencia de una figura común de uso y ocupación superficial, pues si bien su naturaleza pudiera asemejarse en un principio a diversas reguladas en el derecho civil, como las servidumbres legales de paso o agrarias; lo cierto es que en ellas únicamente se encuentran vinculados derechos e intereses de las partes involucradas o de las partes que pudieran verse afectadas con los acuerdos de voluntades. No obstante, el uso y ocupación superficial que aquí se estudia, conlleva un interés y trascendencia especial, aunado a que el tema de hidrocarburos representa un sector estratégico e indispensable para el desarrollo económico y de finanzas públicas del país.

Ahora bien, la naturaleza de tales usos y ocupaciones superficiales, así como de la relevancia de dicho sector en nuestro país, se encuentra reforzada a partir del contenido del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 105.** El acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes deberá presentarse por el asignatario o contratista ante el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada.

"Para lo anterior, el Juez o Tribunal Unitario Agrario procederá a:

**I.** Verificar si se cumplieron las formalidades exigidas tanto en la presente ley como, en su caso, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables, y

**II.** Ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado, a costa del asignatario o contratista, en un periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo.

"El Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario emitirá su resolución, que tendrá el carácter de sentencia, dentro de los quince días siguientes a la primera publicación a que se refiere la fracción II anterior, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos, bienes o derechos en cuestión.

"En contra de la resolución emitida sólo procederá el juicio de amparo."

Como puede advertirse, la Ley de Hidrocarburos exige que los acuerdos sobre usos y ocupaciones superficiales sean presentados –ya sea por el asignatario o contratista–, ante el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario competente.

Así, del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, se advierte que el acuerdo alcanzado será presentado, pero no como una mera formalidad o simplemente para que la autoridad jurisdiccional tenga conocimiento del acuerdo y su contenido.

Por el contrario, el artículo es categórico al señalar que el órgano jurisdiccional **validará** el acuerdo, es decir, **la autoridad se encuentra facultada para analizar las particularidades del asunto y el cumplimiento de los requisitos normativos aplicables.**

Esto es, no se trata de un aspecto formal, sino que la presentación del acuerdo a la autoridad jurisdiccional da lugar a que ésta verifique la satisfacción de los requisitos de validez del acto, a efecto de que emprenda un estudio de fondo del asunto en que valore las circunstancias fácticas y la normativa aplicable en la materia.

La importancia de tal atribución se advierte también del hecho consistente en que el acuerdo es remitido a un Juez de Distrito –o a un Tribunal Unitario Agrario, cuando se actualiza el supuesto del artículo 102 de la Ley de Hidrocarburos–, cuya función, cotidianamente, consiste en conocer de juicios de amparo o de juicios de índole federal. Así, el hecho de que se remita el acuerdo en cuestión a los Jueces de Distrito, implica conferir una **facultad extraordinaria** que no se reduce a una formalidad, sino a la realización de un estudio propiamente de fondo de la cuestión que se les plantea.

Lo anterior se encuentra reforzado por el contenido de los artículos 114 y 115 de la Ley de Hidrocarburos, pues en éstos se establece que los asignatarios o contratistas se abstendrán de realizar, directa o indirectamente, conductas o prácticas que resulten abusivas, discriminatorias o que busquen influir en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, ya sea durante las negociaciones o procedimientos previstos para el uso y ocupación superficial.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> "Artículo 114. Los asignatarios y contratistas se abstendrán de realizar, directa o indirectamente, conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, durante las negociaciones y los procedimientos a que se refiere el presente capítulo.

Así, la ley señala que **el acuerdo será nulo**, cuando se acredite una contravención a lo señalado en el párrafo anterior, o se pacte una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos del proyecto.

Aunado a ello, el contrato podrá rescindirse y se procederá a declarar la insubsistencia de la servidumbre legal, cuando las obras no inicien dentro de los plazos establecidos en el contrato, el terreno sea destinado a un uso distinto de aquel que justificó la afectación, se declare nula o se cancele la asignación o contrato de exploración y extracción por el cual se buscó el uso de suelo, o se actualice otro supuesto previsto en las cláusulas contractuales.<sup>14</sup>

Esto es, la ley claramente establece ciertos supuestos o lineamientos que permiten que el juzgador declare nulo el acuerdo alcanzado entre las partes; por lo que no basta el acuerdo de éstas para que se perfeccione el uso u ocupación superficial, sino que **se requiere que el juzgador verifique el cumplimiento de ciertas exigencias, en atención, precisamente, a que se trata de una servidumbre de interés público, debido a la importancia del sector de hidrocarburos y de las actividades realizadas a su amparo.**

Por tanto, solamente en el caso de que el Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario hayan validado el acuerdo alcanzado, éste podrá adquirir el carácter de **cosa juzgada**, ello a partir de una resolución que tendrá el carácter de sentencia, en contra de la cual, solamente procederá juicio de amparo.

---

"En los casos en que se acredite que el asignatario o contratista incurra en las conductas señaladas en este artículo en más de una ocasión, la asignación y, en su caso, permisos o autorizaciones podrán ser revocados o el contrato para la exploración y extracción rescindido."

<sup>14</sup> **Artículo 115.** Sin perjuicio de las demás disposiciones y de las sanciones previstas en esta ley y en otras aplicables, así como de las acciones legales que procedan:

**I.** El acuerdo alcanzado entre las partes será nulo cuando:

**a)** Se acredite la contravención a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 114, o

**b)** Se pacte una contraprestación en contravención a lo señalado en el último párrafo del artículo 101 de esta ley, y

**II.** Será causal de rescisión del contrato a que se refiere este capítulo o, en su caso, procederá la declaración de insubsistencia de la servidumbre legal de hidrocarburos cuando:

**a)** Las obras o trabajos por desarrollar no se inicien dentro de los plazos establecidos en el contrato para la exploración y extracción o asignación o en las autorizaciones de las autoridades;

**b)** El terreno objeto de las mismas sea destinado a un uso distinto de aquel que justificó la afectación;

**c)** Se declare nula o cancele la asignación o contrato para la exploración y extracción con base en el cual se ejerció el derecho para obtenerle, y

**d)** Se actualice algún supuesto que se establezca en las disposiciones aplicables o en las cláusulas del contrato."

Ahora bien, cabe añadir que el propio artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos señala que el juzgador, a efecto de validar el acuerdo alcanzado, tendrá que verificar si se cumplieron las formalidades exigidas en:

**a)** La propia **Ley de Hidrocarburos**, en específico, los numerales 114 y 115 a los cuales ya se ha hecho referencia;

**b)** La **Ley Agraria**, en el supuesto del artículo 102, esto es, que estén involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en dicha ley; y,

**c) Demás disposiciones aplicables.**

En otras palabras, la propia ley faculta al juzgador para que analice no solamente la Ley de Hidrocarburos, sino el resto de disposiciones normativas aplicables en la materia, a efecto de analizar el acuerdo alcanzado y determinar si éste debe ser validado y, por tanto, si debe adquirir el carácter de cosa juzgada. Por tanto, no existe un listado limitativo de requisitos formales a los que debe atender el juzgador, sino que éste tiene que analizar la normativa aplicable al ámbito de hidrocarburos, a efecto de dilucidar si el acuerdo alcanzado se opone a la manera en que se encuentra regulado dicho sector.

Lo anterior se encuentra reforzado por el artículo 22 de la Ley de Hidrocarburos, en el que se establece que los contratos para la exploración y extracción se regularán por lo dispuesto en dicha ley, **así como en su reglamento**.<sup>15</sup>

Así, tomando en consideración que el artículo 105, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, en relación con el diverso numeral 22, remite a las "*demás disposiciones aplicables*" para que se valide el acuerdo, es necesario hacer referencia al Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuyo artículo 75 establece lo siguiente:

**"Artículo 75.** Para efectos del artículo 105 de la ley, el asignatario o contratista presentará por escrito ante el órgano jurisdiccional competente y ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el acuerdo

---

<sup>15</sup> "**Artículo 22.** Los contratos para la exploración y extracción se regularán por lo dispuesto en la presente ley y su reglamento. Para los efectos de su ejecución será aplicable, supletoriamente y en lo que no se oponga a la presente ley y su reglamento, la legislación mercantil y el derecho común."

alcanzado a que se refiere dicha disposición, **dentro de los treinta días naturales siguientes** a que se haya suscrito éste."

Como ya se precisó, el ámbito de los hidrocarburos responde a un sector de enorme importancia para nuestro país. Por su trascendencia nacional, las actividades que se realicen al amparo de la normativa aplicable a los hidrocarburos, requiere que tanto autoridades como particulares cuenten con la mayor cantidad de elementos que permitan el conocimiento no sólo de las relaciones jurídicas que surjan con motivo de dichas actividades, sino también de sus especificidades.

En otras palabras, la importancia de la materia, requiere que todos los sujetos conozcan las directrices que regirán sus relaciones. En suma, por la naturaleza de este ámbito, se requiere el **mayor grado posible de seguridad jurídica**.

Justamente, la exigencia de un plazo para la presentación de los acuerdos sobre uso y ocupación superficial, refuerza la idea de que exista el mayor grado de seguridad jurídica posible; porque de esa manera, particulares y autoridades involucradas sabrán a qué atenerse en los trámites a realizarse, así como las formalidades correspondientes para ello.

El hecho de que se establezcan treinta días naturales para la presentación del acuerdo alcanzado, tiene como finalidad que el órgano jurisdiccional analice, con un grado de **proximidad temporal razonable**, los elementos de validez exigidos en los cuerpos normativos aplicables, a efecto de dilucidar si el acuerdo cuenta con los requisitos necesarios para dotarle del carácter de cosa juzgada. Esto es, que analice el acuerdo alcanzado dentro de un plazo cercano a la celebración de éste, lo que presupone la subsistencia de las circunstancias que suscitaron el acuerdo y, por tanto, ello implica que el juzgador se encuentre en una mejor aptitud de analizar las particularidades del asunto a efecto de dictar su resolución.

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta Segunda Sala, el hecho de que el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos señala que el acuerdo alcanzado "*en cualquier tiempo*" entre las partes deberá presentarse. Sin embargo, la frase "*en cualquier tiempo*", no implica que el acuerdo no responda a ningún plazo de presentación, sino que éste se puede alcanzar en cualquier momento, pues como lo establece el artículo 111 de la Ley de Hidrocarburos, incluso si ha dado inicio el trámite de mediación o de constitución de servidumbre legal, no existe impedimento para que las partes continúen negociaciones y alcancen un acuerdo.

Al respecto, es necesario agregar que existe también una consecuencia fáctica generada por el hecho de que no se presente el acuerdo durante el plazo de treinta días naturales a que hace referencia el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

Lo anterior, toda vez que si no se atiende al plazo de treinta días, entonces se podrá llevar el acuerdo alcanzado, para la validación del Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario competente, dentro de cualquier plazo, esto es, **incluso después de varios años a partir de la celebración del acuerdo.**

Por tanto, **el juzgador ya no contará con esa nota de proximidad temporal para analizar el asunto**, en específico, la posible influencia en la celebración del acuerdo, ya que potencialmente podrán haberse modificado en demasía las circunstancias fácticas, dificultando así su tarea de validar el acuerdo y dotarle del carácter de cosa juzgada.

Por otra parte, el artículo 105, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos señala que una vez que el acuerdo alcanzado se lleve ante el órgano jurisdiccional para su validación, se ordenará la publicación de un extracto, a costa de asignatario o contratista, en un periódico de circulación local y, de ser el caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo.

La finalidad de tal publicación, consiste en que los terceros que se puedan ver perjudicados por el uso u ocupación superficial, se encuentren en la aptitud de acudir ante el órgano jurisdiccional y alegar lo que a su derecho convenga.

Sin embargo, dicha publicación y, por tanto, la posibilidad de que los terceros se manifiesten en relación con el acuerdo que fue alcanzado, **únicamente surge cuando el asignatario o contratista lleva el acuerdo ante la autoridad jurisdiccional para su validación.**

En otras palabras, en el supuesto de que se alcance el acuerdo pero éste no sea llevado ante la autoridad jurisdiccional, los terceros no podrán emitir manifestación alguna, y en el caso de que el acuerdo sea llevado, pero con posterioridad a los treinta días naturales a que hace alusión el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, ello implicará que el uso u ocupación superficial surtirá efectos que posiblemente afecten a terceros, a pesar de que no se haya validado.

De lo anterior también se advierte la pertinencia de atender al plazo de treinta días naturales, pues de tal manera se permite que la servidumbre

surta efectos solamente durante un plazo reducido, dando la oportunidad de que los terceros potencialmente afectados puedan comparecer; esto es, la normativa pretende que el estudio de validación se efectúe de manera cercana a la fecha en que se celebró el acuerdo, para evitar una potencial afectación a terceros durante un periodo prolongado.

Ahora bien, efectivamente, como lo señaló el Pleno de Circuito que contiene en el presente asunto, el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos no establece una consecuencia para el caso de que el convenio alcanzado no se presente dentro de los treinta días naturales siguientes. Sin embargo, ello no se traduce en que se trate de una norma imperfecta y, por tanto, no se le pueda atribuir consecuencia jurídica alguna a la falta de observancia de dicho requisito.

Lo anterior, toda vez que, como ha quedado precisado en este considerando, es necesario atender tanto a la naturaleza del sector de hidrocarburos, así como a la intención subyacente en la normativa aplicable y al resto de disposiciones que deben ser atendidas para la celebración de convenios de uso y ocupación superficial en la materia.

Esto es, la propia Ley de Hidrocarburos señala que deberán atenderse no solamente los requisitos contenidos en la misma, sino también a lo previsto en el reglamento correspondiente, ello dentro de las facultades que de validación tienen los Jueces de Distrito —y, cuando sea el caso, los Tribunales Unitarios Agrarios—.

Así las cosas, al no presentarse el convenio alcanzado dentro de los treinta días naturales a que hace referencia el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, esto es, al incumplirse dicha formalidad, **el órgano jurisdiccional no podrá validar el acuerdo y, en consecuencia, no podrá dotarle del carácter de cosa juzgada.**

SÉPTIMO.—**Criterio resultante de la contradicción.** Conforme a lo expuesto con anterioridad, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

HIDROCARBUROS. EL ACUERDO DE USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL PARA SU EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN, DEBE PRESENTARSE DENTRO DE LOS 30 DÍAS NATURALES SIGUIENTES A SU CELEBRACIÓN, PARA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PUEDA DOTARLO DEL CARÁCTER DE COSA

JUZGADA. Conforme al artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, el acuerdo alcanzado en materia de uso y ocupación superficial para la exploración y extracción de hidrocarburos se presentará ante el Juez de Distrito en Materia Civil o el Tribunal Unitario Agrario competente, lo que no constituye una mera formalidad, pues el artículo es categórico al señalar que el órgano jurisdiccional lo validará, es decir, la autoridad está facultada para analizar las particularidades del asunto y el cumplimiento de los requisitos normativos aplicables; por tanto, sólo en el caso de que el órgano jurisdiccional haya validado el acuerdo alcanzado, éste podrá adquirir el carácter de cosa juzgada. Para tal fin, la propia ley faculta al juzgador para analizar el resto de las disposiciones normativas aplicables en la materia, entre las cuales se encuentra el artículo 75 del reglamento de la ley indicada, que exige la presentación del acuerdo dentro de los 30 días naturales siguientes a su suscripción. Así, la exigencia de un plazo responde a la idea de que exista el mayor grado de seguridad jurídica posible por la importancia de la materia, así como a la finalidad de que el órgano jurisdiccional analice el acuerdo alcanzado dentro de un plazo cercano a su celebración, lo que presupone la subsistencia de las circunstancias que lo suscitaron. De igual forma, la presentación del acuerdo en el plazo mencionado permite que se publique un extracto en un periódico de circulación local —o de ser el caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo—, para que los terceros que puedan verse perjudicados acudan ante el órgano jurisdiccional y aleguen lo que a su derecho convenga; esto es, la normativa pretende que el estudio de validación se efectúe de manera cercana a la fecha en que se alcanzó el acuerdo, para evitar una potencial afectación a terceros de manera prolongada. Así las cosas, al no presentarse el convenio alcanzado dentro del plazo citado, el órgano jurisdiccional no podrá validarlo y, en consecuencia, no podrá dotarle del carácter de cosa juzgada.

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

#### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

**Notifíquese;** remítase testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de

este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/5 C (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo III, noviembre de 2016, página 1721.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**HIDROCARBUROS. EL ACUERDO DE USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL PARA SU EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN, DEBE PRESENTARSE DENTRO DE LOS 30 DÍAS NATURALES SIGUIENTES A SU CELEBRACIÓN, PARA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PUEDA DOTARLO DEL CARÁCTER DE COSA JUZGADA.** Conforme al artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, el acuerdo alcanzado en materia de uso y ocupación superficial para la exploración y extracción de hidrocarburos se presentará ante el Juez de Distrito en Materia Civil o el Tribunal Unitario Agrario competente, lo que no constituye una mera formalidad, pues el artículo es categórico al señalar que el órgano jurisdiccional lo validará, es decir, la autoridad está facultada para analizar las particularidades del asunto y el cumplimiento de los requisitos normativos aplicables; por tanto, sólo en el caso de que el órgano jurisdiccional haya validado el acuerdo alcanzado, éste podrá adquirir el carácter de cosa juzgada. Para tal fin, la propia ley faculta al juzgador para analizar el resto de las disposiciones normativas aplicables en la materia, entre las cuales se encuentra el

artículo 75 del Reglamento de la ley indicada, que exige la presentación del acuerdo dentro de los 30 días naturales siguientes a su suscripción. Así, la exigencia de un plazo responde a la idea de que exista el mayor grado de seguridad jurídica posible por la importancia de la materia, así como a la finalidad de que el órgano jurisdiccional analice el acuerdo alcanzado dentro de un plazo cercano a su celebración, lo que presupone la subsistencia de las circunstancias que lo suscitaron. De igual forma, la presentación del acuerdo en el plazo mencionado permite que se publique un extracto en un periódico de circulación local —o de ser el caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo—, para que los terceros que puedan verse perjudicados acudan ante el órgano jurisdiccional y aleguen lo que a su derecho convenga; esto es, la normativa pretende que el estudio de validación se efectúe de manera cercana a la fecha en que se alcanzó el acuerdo, para evitar una potencial afectación a terceros de manera prolongada. Así las cosas, al no presentarse el convenio alcanzado dentro del plazo citado, el órgano jurisdiccional no podrá validarlo y, en consecuencia, no podrá dotarle del carácter de cosa juzgada.

## 2a./J. 85/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 49/2017. Entre las sustentadas por el Pleno del Decimoséptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila. 31 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.XVII. J/5 C (10a.), de título y subtítulo: "HIDROCARBUROS. EL PROCEDIMIENTO DE VALIDACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY RELATIVA PUEDE PROMOVERSE EN CUALQUIER TIEMPO.", aprobada por el Pleno del Decimoséptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo III, noviembre de 2016, página 1721, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al resolver el amparo en revisión 161/2016 (cuaderno auxiliar 915/2016).

Tesis de jurisprudencia 85/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LAS NORMAS LABORALES. PARA FUNDAR LA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA EMITIDA POR LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO Y SUS DIRECTORES Y SUBDIRECTORES JURÍDICOS, BASTA CITAR LOS ARTÍCULOS 1008 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y 33, FRACCIÓN II, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, VIGENTE HASTA EL 30 DE JULIO DE 2014.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 116/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. 28 DE JUNIO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I.; VOTÓ CONTRA CONSIDERACIONES MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veintiocho de junio de dos mil diecisiete**, emite la siguiente:

## RESOLUCIÓN

Mediante la cual se dirimen los autos de la contradicción de tesis número 116/2017, entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, con apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito.

### I. Antecedentes

1. Por oficio número 21-1-2-7789/17, recibido el veintidós de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la titular de la ponencia II, de la Sala Regional del Pacífico-Centro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, denunció la posible contradicción de criterios, sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, con apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver el amparo directo 10/2016

(cuaderno auxiliar 191/2016) y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al fallar el amparo directo 9/2014, en los siguientes términos:

"Por una parte, el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver el juicio de amparo directo 10/2016, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primero Circuito (cuaderno auxiliar 191/2016), promovido en contra de la sentencia de fecha 05 de noviembre de 2015, dictada por la suscrita, determinó esencialmente que, la directora jurídica de la Delegación Federal del Trabajo en Michoacán de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para ejercer la facultad de imponer sanciones, debe citar el acuerdo delegatorio del titular de la secretaría del ramo que le confiere tales facultades, de conformidad con el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo.

"Sin embargo, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 9/2014, sostuvo que el director jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en Oaxaca de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al ejercer la facultad para imponer multas, no requiere del acuerdo delegatorio del secretario del ramo, gobernador del Estado o del jefe de Gobierno del Distrito Federal, a que se refiere el artículo 1008 de la Ley Federal de Trabajo."

2. A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis, resulta conveniente traer a colación las posiciones que asumieron los Tribunales Colegiados de Circuito, las cuales son:

**a. Criterio del Primer Tribunal en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primero Circuito, con apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver el amparo directo 10/2016 (expediente auxiliar 191/2016).<sup>1</sup>**

Los antecedentes relevantes del asunto son los siguientes:

- Las autoridades de la Delegación en Michoacán de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, iniciaron una verificación administrativa a una empresa, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la normativa aplicable.

---

<sup>1</sup> En sesión de trece y diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

- Al advertir ciertas irregularidades, se inició el procedimiento administrativo correspondiente, el cual concluyó con la emisión de la resolución respectiva, en la cual la directora jurídica de la Delegación Federal del Trabajo en Michoacán, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, impuso una multa económica, al considerar la existencia de violaciones a lo previsto en la Ley Federal de Trabajo.

- En la resolución sancionatoria, la autoridad precisada fijó su competencia de conformidad con lo siguiente:

"Que esta autoridad es competente para emitir y firmar la presente resolución, de conformidad con los artículos 123, apartado 'A', fracción XXXI, inciso a), punto 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 524, 527, fracción I, punto 9, **1008 y 1009 de la Ley Federal del Trabajo**; 14, 16, 18, 19 y 40, fracciones I y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 72, 73 y 78 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 2, 4, 5, 9, 31, 32, **33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 14 de noviembre de 2008; 1, 37 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones a la ley laboral; 1, 2 y 3 del Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y se delegan facultades en sus titulares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2005."

- En contra de la referida resolución, la afectada promovió juicio de nulidad, el cual se resolvió en el sentido de reconocer la validez de la resolución impugnada, lo cual motivó que la actora promoviera juicio de amparo directo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, con residencia en Morelia, Michoacán, en el cual se resolvió en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en el sentido de **otorgar** la protección constitucional para efecto de que la Sala responsable, dejara insubsistente el fallo de nulidad reclamado y, en su lugar, emitiera otro en el cual reiterara las consideraciones que no fueron abordadas en la ejecutoria de amparo y ejerciera el control de constitucionalidad, conforme a lo previsto en el tercer concepto de impugnación de la demanda de nulidad, quedando en libertad de resolver lo que estimara pertinente.

- En cumplimiento, la Sala responsable dictó un nuevo fallo de nulidad en el cual atendió a lo ordenado en la sentencia de amparo; sin embargo, nuevamente reconoció la validez de la resolución impugnada, por lo cual la actora promovió un segundo juicio de amparo directo en el cual adujo, entre otras

cuestiones, la ilegalidad de la sentencia reclamada por reconocer la validez de la resolución impugnada, pues la autoridad administrativa no comprobó que el secretario del Trabajo y Previsión Social, haya delegado a la directora jurídica la facultad para sancionar, conforme lo dispuesto en el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, pues la única fundamentación de la autoridad sancionadora fue una norma reglamentaria. El referido concepto de violación se estimó fundado, al estimar, en esencia, lo siguiente:

– De conformidad con el artículo 16 constitucional y lo resuelto en la contradicción de tesis 94/2000-SS, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado. En materia administrativa, para considerar un acto debidamente fundado, es necesario que los supuestos normativos, coincidan con la conducta fáctica y se citen los preceptos legales que otorguen competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto.

– En el caso, en la resolución impugnada, la directora jurídica de la Delegación Federal del Trabajo en Michoacán de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijó su competencia, entre otros, en el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, norma conforme con la cual las sanciones administrativas en materia del trabajo serán impuestas por el secretario del Trabajo y Previsión Social, los gobernadores o el jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), quienes podrán delegar esa facultad en sus subordinados, mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial que corresponda.

– Así, como la autoridad administrativa citó el referido precepto, entonces la resolución impugnada en el juicio de nulidad debió precisar el Acuerdo delegatorio a través del cual se delegó a la autoridad sancionadora la facultad para imponer sanciones; sin embargo, esto no ocurrió, por lo que esa resolución no está debidamente fundada ni motivada.

– Se agregó que no era obstáculo el hecho de que el artículo 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, confiera a la autoridad demandada la facultad sancionatoria, pues el artículo 5 de esa norma (también invocado en la resolución impugnada), establece que la representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de esa Secretaría corresponden originalmente a su titular, quien puede delegar tales atribuciones en sus subalternos, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, por lo cual no existe una antinomia o colisión de normas; por el contrario, existe coherencia normativa del sistema jurídico.

– Derivado de lo expuesto, se concluyó la falta de fundamentación y motivación en la competencia de la autoridad demandada en el juicio de nulidad y, por tanto, se otorgó la protección constitucional.

**b. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 9/2014.<sup>2</sup>**

Los antecedentes relevantes del asunto son los siguientes:

- El director jurídico de la Delegación Federal de Trabajo en Oaxaca, emitió una orden de inspección, comprobación de medidas en materia de seguridad e higiene, a una persona moral, la cual se ejecutó en su momento.

- El inspector de supervisión y control de la Delegación Federal del Trabajo en Oaxaca, solicitó el inicio del procedimiento administrativo sancionador ante el director jurídico de la citada delegación, el cual se sustanció y concluyó con la emisión de una resolución en la cual se impuso una multa por violentar diversos preceptos laborales. Esa resolución se fundó, entre otros, en los artículos 2, 4, 5, 9, 31, 32, 33, fracción II y 6o. transitorio del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 1, 2 y 3 del Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- Tal resolución fue impugnada en juicio de nulidad en el cual se confirmó la validez de ese acto.

- Luego, la afectada promovió juicio de amparo directo, en el cual adujo, en lo que interesa, que el director jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en Oaxaca, sólo podrá imponer multas a condición de que el secretario del Trabajo y Previsión Social, le haya delegado esa facultad de conformidad con el artículo 1008 de la Ley Federal de Trabajo, lo que en el caso no ocurrió pues la cita de los artículos 1, 2 y 3 del acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las delegaciones, subdelegaciones y Oficinas Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no sustituye a la precisión del acuerdo delegatorio correspondiente.

- Al analizar tal planteamiento, el Tribunal Colegiado lo desestimó con base en las consideraciones siguientes:

- Al emitir la resolución impugnada en el juicio de nulidad, la autoridad administrativa, se apoyó en los artículos 2, 4, 5, 9, 31, 32, 33, fracción II, y 6o. transitorio, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión

---

<sup>2</sup> Resuelto en sesión de treinta de mayo de dos mil catorce.

Social; y, 1, 2 y 3 del acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las delegaciones, subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y en forma específica, la competencia material para imponer sanciones, se apoyó en el artículo 33, fracción II, del reglamento interior citado, pues conforme a esa norma, para la realización de sus actividades, las delegaciones federales del trabajo tendrán la estructura que el secretario del ramo determine, así como las facultades de instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, y en caso de violación, podrán imponer las sanciones correspondientes e, igualmente, los procedimientos administrativos podrán ser resueltos por los directores jurídicos de cada delegación.

– Por consiguiente, se estimó que el director jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en Oaxaca, tiene competencia para imponer multas por violaciones a la normativa en materia del trabajo, pues el referido precepto reglamentario le permite sancionar e igualmente tiene competencia territorial para ese efecto, porque el acuerdo citado en el acto administrativo, dispone la sede y circunscripción territorial de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales de trabajo de la propia secretaría.

– Además, si bien el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, establece que la facultad para imponer multas, corresponde al secretario de la materia, a los gobernadores y al jefe de Gobierno del Distrito Federal –quienes podrán delegar esa atribución, mediante acuerdos delegatorios publicados en el Periódico Oficial–, lo cierto es que el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, otorga esa facultad al director general de Asuntos Jurídicos, lo cual implica la existencia de facultades concurrentes conforme con las cuales tanto el secretario de la materia, los gobernadores y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo, tienen la facultad de sancionar el incumplimiento de las normas laborales, lo cual podrán a su vez delegar en otros funcionarios, mediante acuerdos publicados en Periódicos Oficiales.

– Por consiguiente, la facultad del director jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en Oaxaca para imponer sanciones, no deriva del artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, sino del artículo 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el cual se emitió con base en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

– Así, al imponer una multa por infracciones a la normativa en materia del trabajo, no es necesario que esa autoridad, precie el acuerdo delegatorio del

cual deriva la potestad para sancionar; pues tal actuar no deriva de lo previsto en el artículo 1008 de la Ley Federal de Trabajo, sino del referido precepto reglamentario, el cual le confiere expresamente tal atribución; por ende, fue correcto desestimar el argumento relativo en el juicio de nulidad.

- Derivado del estudio efectuado, en el fallo de amparo se negó la protección constitucional solicitada.

## II. Trámite

3. En auto de veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de tesis, la cual se registró con el número 116/2017 y, al advertir que la materia del asunto corresponde al conocimiento de esta Segunda Sala, ordenó su remisión, para lo cual turnó el asunto a la ponencia del **Ministro Javier Laynez Potisek**.

4. En el mismo acuerdo, se requirió a las Presidencias del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro auxiliar de la Tercera Región y del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, para que vía electrónica, informaran si los criterios emitidos por esos órganos, se encuentran vigentes o, en su caso, si fueron superados o abandonados y remitieran las ejecutorias correspondientes, a fin de integrar el expediente respectivo.

5. El diecisiete de abril de dos mil dieciséis, el presidente de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó integrar al presente cuaderno; asimismo, requirió al presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer circuito, remitiera el escrito de demanda del juicio de amparo directo 10/2016.

6. Mediante oficio de once de abril de dos mil diecisiete, el presidente del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el criterio sustentado por ese órgano no ha sido superado, ni abandonado y remitió las constancias solicitadas por este tribunal.

7. Mediante oficio de diez de abril de dos mil diecisiete, el presidente del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el criterio sustentado por ese órgano no ha sido superado ni abandonado y remitió las constancias solicitadas por este Alto Tribunal.

8. Realizadas diversas actuaciones, mediante auto de veinticinco de abril de dos mil diecisiete, en alcance a lo ordenado en auto de diecisiete de mayo de la referida anualidad, se ordenó turnar la presente denuncia de contradicción de tesis al Ministro Javier Laynez Potisek, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

### III. Competencia

9. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado en términos del criterio sustentado en la tesis plenaria P. I/2012 (10a.)<sup>3</sup> y lo prescrito en los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; así como el 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, respecto de un tema que corresponde a la materia administrativa, para cuya resolución se considera necesaria su intervención y en el cual es innecesaria la intervención del Pleno de este tribunal, dado el sentido de la presente resolución.

### IV. Legitimación

10. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue hecha por la Magistrada Beatriz Rodríguez García, titular de la Ponencia II de la Sala Regional del Pacífico-Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien fue autoridad responsable en uno de los criterios contendientes (amparo directo 10/2016 resuelto en el cuaderno auxiliar 191/2016); por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

---

<sup>3</sup> "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)". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331.

## V. Existencia de la contradicción de tesis

11. El Pleno de este tribunal ha establecido que para actualizar la contradicción de tesis, basta la existencia de oposición, respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. En ese sentido, es ilustrativa la jurisprudencia 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."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Tesis P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, página 7, agosto de 2010, con número de registro digital: 164120, cuyo texto establece: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios 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. Del criterio precisado, se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

13. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyeran en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

14. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

a) Los tribunales contendientes, resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica, es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

15. En el caso **existe la contradicción de tesis denunciada**, tal y como enseguida se demuestra:

16. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se

vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

17. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, resolvió el amparo directo 10/2016, con apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, (expediente auxiliar 191/2016), en cuyo fallo se otorgó el amparo solicitado, tras estimar que la resolución impugnada en el juicio de nulidad, se fundamentó en forma incorrecta, porque la directora jurídica de la Delegación Federal del Trabajo en Michoacán, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, citó el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, precepto conforme con el cual la potestad para imponer sanciones administrativas en materia del trabajo, corresponde al secretario de la materia, a los gobernadores y al jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), quienes pueden delegar tal atribución en otros funcionarios, mediante acuerdos publicados en el Periódico Oficial correspondiente.

18. Luego, como en la resolución sancionatoria, se citó tal precepto legal y no obstante, la autoridad precisada no citó ni identificó el acuerdo delegatorio, mediante el cual le fue transferida la potestad para imponer sanciones, entonces el Tribunal Colegiado, estimó que el acto impugnado en el juicio de nulidad, resultó ilegal y, por tanto, otorgó el amparo.

19. Para reforzar la conclusión alcanzada, el Tribunal Colegiado, agregó que lo previsto en el artículo 1008 de la Ley Federal de Trabajo era coincidente con el diverso propio numeral 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,<sup>5</sup> pues ambos preceptos, permiten la delegación de facultades, mediante acuerdos publicados en los Periódicos Oficiales correspondientes, por lo cual –a su parecer– no existe antinomia o colisión entre los artículos 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el artículo 1008 de la Ley Federal de Trabajo, sino que ambos ordenamientos son complementarios entre sí y generan coherencia en el sistema normativo.

---

<sup>5</sup> "Artículo 5. La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde originalmente al secretario, quien para la mejor distribución y desarrollo de sus facultades, podrá:

"I. Conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, mediante la expedición de acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y

"II. Autorizar a servidores públicos subalternos para que atiendan comisiones, realicen actos y suscriban documentos que formen parte del ejercicio de las facultades que tengan el carácter de delegables."

20. En cambio, al resolver el amparo directo 9/2014, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito determinó, en esencia, lo siguiente:

21. La resolución impugnada en el juicio de nulidad, cuya sentencia se reclamó en amparo directo fue emitida por el director jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en Oaxaca, quien fundamentó debidamente su competencia material ya que si bien en la resolución sancionatoria, se citó el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, también es cierto que ese acto se apoyó en el artículo 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, norma la cual otorga la facultad sancionatoria a los directores jurídicos en las delegaciones del trabajo de la referida secretaría, por lo que el ejercicio de tal atribución no derivó de una delegación realizada mediante acuerdo, sino de una atribución expresamente conferida a esa autoridad y, por tanto, no es necesario precisar acuerdo delegatorio alguno.

22. De lo hasta aquí expuesto se advierte con claridad que los Tribunales Colegiados contendientes, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo de la normativa aplicable para llegar a una solución determinada, esencialmente, vinculada con la facultad de los directores jurídicos de las Delegaciones Federales de Trabajo de las entidades federativas para emitir resoluciones en los procedimientos administrativos en las cuales impongan sanciones económicas por el incumplimiento de la normativa en la materia.

23. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes, existió un punto de diferencia, respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver.

24. En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes, resolvieron casos en los que se vieron obligados a establecer si las resoluciones recaídas a los procedimientos administrativos en materia del trabajo en las cuales se imponen sanciones económicas, cuando son emitidas por los directores jurídicos de las Delegaciones Federales de Trabajo de las entidades federativas, es necesario citar el acuerdo delegatorio a que se refiere el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo o, en su caso, si la referencia al acuerdo delegatorio es innecesaria cuando la resolución se apoya en el artículo 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

25. Así, mientras el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, con apoyo del Séptimo**

**Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región**, consideró que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado y, por tanto, que es indispensable citar el Acuerdo delegatorio y los datos de su publicación, conforme a lo establecido en el artículo 1008 de la Ley Federal de Trabajo; el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito** concluyó que, la referencia al acuerdo delegatorio es innecesaria cuando la autoridad (director jurídico de la Delegación Federal de Trabajo de un Estado), se apoya en el artículo 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pues tal norma establece expresamente la atribución de esa autoridad para imponer sanciones, sin necesidad de citar algún acuerdo delegatorio.

26. De lo anterior, se sigue la existencia de un punto de diferencia entre los criterios adoptados por ambos órganos colegiados, en tanto que uno de ellos estimó **indispensable que el director jurídico de la Delegación Federal de Trabajo de un Estado, cite el acuerdo delegatorio por el cual fue transmitida la facultad para imponer sanciones** en materia del trabajo (conforme a lo establecido por el artículo 1008 de la Ley Federal de Trabajo), **mientras que el otro órgano estimó como innecesario citar el acuerdo delegatorio respectivo**, puesto que existe el reglamento interior de la propia secretaría que autoriza expresamente a esa autoridad administrativa a imponer sanciones, sin necesidad de que exista alguna delegación mediante acuerdo.

27. Así, es claro que ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes, arribaron a conclusiones diferentes, con lo cual, se colma el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

28. Cabe precisar que en ambos asuntos la resolución impugnada en el juicio de nulidad, se emitió bajo la observancia del **Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de noviembre de dos mil ocho, y vigente hasta el treinta de julio de dos mil catorce**; lo anterior porque en el amparo resuelto por el **Séptimo 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), la resolución administrativa impugnada en el juicio de nulidad fue emitida el **treinta de mayo de dos mil catorce**, en tanto que en el amparo resuelto por el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito**, la resolución administrativa impugnada en el juicio de nulidad, se emitió el **veintiséis de septiembre de dos mil trece**; es decir, bajo la obser-

vancia del reglamento precisado y no así del vigente a partir del primero de agosto de dos mil catorce.

29. Al respecto, el hecho de que ante la publicación del diverso reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta de julio de dos mil catorce, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de noviembre de dos mil ocho, y vigente hasta el treinta de julio de dos mil catorce, **actualmente se encuentre abrogado** no conduce a desestimar la presente contradicción, porque el reglamento vigente repite, en lo esencial, el contenido de la normativa abrogada, por lo cual se estima necesario resolver el presente asunto, según se evidencia enseguida:

<p><b>Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de noviembre de dos mil ocho</b></p>	<p><b>Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio de dos mil catorce</b></p>
<p>"Artículo 33. <u>Las delegaciones federales del trabajo para la realización de sus actividades</u> tendrán la estructura que el secretario determine, conforme a las disposiciones legales aplicables, y <u>les corresponden en el ámbito de su circunscripción territorial, las facultades siguientes:</u></p> <p>"I. ...</p> <p><u>"II. Instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas,</u> así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México. <u>En caso de violación a las disposiciones que contengan dichos ordenamientos,</u></p>	<p>"Artículo 31. <u>Las Delegaciones Federales del Trabajo para la realización de sus actividades</u> tendrán la estructura que el secretario determine, previa autorización presupuestaria y organizacional, conforme a las disposiciones legales aplicables, y <u>les corresponden en el ámbito de su circunscripción territorial, las facultades siguientes:</u></p> <p>"I. ...</p> <p><u>"II. Instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas,</u> así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México; <u>en caso de violación a las disposiciones que</u></p>

<p><b><u>aplicar las sanciones correspondientes. Las facultades señaladas incluyen las de firmar emplazamientos, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones inherentes a dicho procedimiento.</u></b> Estas facultades también podrán ser ejercidas, indistintamente, por el director o subdirector jurídico de la delegación, o bien por los servidores públicos en quienes el secretario las delegue;</p>	<p><b><u>contengan dichos ordenamientos, imponer las sanciones correspondientes. Las facultades señaladas incluyen las de firmar emplazamientos, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones inherentes a dicho procedimiento;</u></b></p> <p>"...</p> <p>"Los delegados federales del trabajo, sin perjuicio del ejercicio directo de las facultades señaladas en el presente artículo y del auxilio que reciban de otros subordinados, podrán ser asistidos por:</p> <p>"a) Los subdelegados federales del trabajo, directores jurídicos y subdirectores jurídicos, a quienes corresponderán el ejercicio de las facultades establecidas en las fracciones II, VII y VIII, y</p> <p>"b) Los jefes de oficinas federales del trabajo, a quienes corresponderán el ejercicio de las facultades establecidas en las fracciones VII y VIII."</p>
---	---

30. Luego, como se advierte que la regulación abrogada y la vigente son coincidentes, ya que en ambas se establece que para la realización de sus actividades, en el ámbito de su circunscripción territorial, las delegaciones federales del trabajo están facultadas para instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas, así como para aplicar las sanciones correspondientes, para lo cual podrán firmar las resoluciones inherentes a dicho procedimiento; entonces, es clara la conveniencia y necesidad de que la presente contradicción de criterios sea resuelta. Al caso es aplicable la jurisprudencia siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CON-

TENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES.—A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentren en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquéllos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica.<sup>6</sup>

31. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Finalmente, de las constancias de autos, se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una genuina pregunta.

32. Concretamente, el problema por resolver puede ser formulado de la siguiente manera: **¿es necesario que los directores jurídicos de las delegaciones federales de trabajo de las entidades federativas, al momento de resolver los procedimientos administrativos para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas, de conformidad con el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, citen el acuerdo por el que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, les delegó la facultad sancionatoria, o en su caso, ese requisito es innecesario en razón de que la fracción II del artículo 33 del abrogado reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, les confiere, expresamente, esa facultad, sin que sea necesaria la referencia a acuerdo delegatorio alguno?**

## VI. Estudio

33. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, para resolver la materia de la presente contradicción de criterios, es conveniente tener en consideración el contenido de la normativa aplicable y analizada por los tribunales contendientes, la cual es del tenor siguiente:

<sup>6</sup> Novena Época. Registro digital: 191093. Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, materia común, tesis 2a./J. 87/2000, página 70.

## Ley Federal de Trabajo

**"Artículo 1008.** Las sanciones administrativas de que trata este Capítulo serán impuestas, en su caso, por el secretario del Trabajo y Previsión Social, por los gobernadores de los Estados o por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, quienes podrán delegar el ejercicio de esta facultad en los funcionarios subordinados que estimen conveniente, mediante acuerdo que se publique en el Periódico Oficial que corresponda."

**Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**  
(Diario Oficial de la Federación de catorce de noviembre de dos mil ocho).

**"Artículo 5.** La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde originalmente al secretario, quien para la mejor distribución y desarrollo de sus facultades, podrá:

"I. Conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, mediante la expedición de acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y

"II. Autorizar a servidores públicos subalternos para que atiendan comisiones, realicen actos y suscriban documentos que formen parte del ejercicio de las facultades que tengan el carácter de delegables."

**"Artículo 33.** Las delegaciones federales del trabajo para la realización de sus actividades tendrán la estructura que el secretario determine, conforme a las disposiciones legales aplicables, y les corresponden en el ámbito de su circunscripción territorial, las facultades siguientes:

"...

"II. Instaurar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas, así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México. En caso de violación a las disposiciones que contengan dichos ordenamientos, aplicar las sanciones correspondientes. Las facultades señaladas incluyen las de firmar emplazamientos, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones inherentes a dicho procedimiento. Estas facultades también podrán ser ejercidas,

indistintamente, por el director o subdirector jurídico de la delegación, o bien por los servidores públicos en quienes el secretario las delegue: ..."

**Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y se delegan facultades en sus titulares** (Diario Oficial de la Federación de veinticinco de mayo de 2005).

"**Artículo 1.** El presente Acuerdo tiene por objeto fijar la sede y circunscripción territorial de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en las que sus titulares podrán ejercer las facultades que se les delegan en este ordenamiento, en los términos del reglamento interior de la secretaría."

"**Artículo 2.** Para los efectos de este acuerdo se entiende por:

"**I.** Secretaría, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

"**II.** Reglamento interior, al Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

"**III.** Unidad, a la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo;

"**IV.** Delegaciones, a las delegaciones federales del trabajo;

"**V.** Subdelegaciones, a las subdelegaciones federales del trabajo;

"**VI.** Oficinas, a las oficinas federales del trabajo;

"**VII.** Representaciones, a las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, y

"**VIII.** Unidades Administrativas, a las áreas centrales de la Secretaría comprendidas en su reglamento interior."

"**Artículo 3.** La secretaría contará con delegaciones en los Estados de:

"Aguascalientes; Baja California; Baja California Sur; Campeche; Coahuila; Colima; Chiapas; Chihuahua; Durango; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Jalisco; México; Michoacán; Morelos; Nayarit; Nuevo León; Oaxaca; Puebla; Querétaro;

Quintana Roo; San Luis Potosí; Sinaloa; Sonora; Tabasco; Tamaulipas; Tlaxcala; Veracruz; Yucatán, y Zacatecas.

"Las sedes de las delegaciones se ubicarán en las respectivas capitales de las entidades federativas, y sus circunscripciones territoriales comprenderán la totalidad de los Municipios de los propios Estados.

"La circunscripción territorial de las delegaciones incluirá los Municipios que se asignan específicamente a las subdelegaciones y oficinas, en términos del artículo 6 del presente acuerdo."

34. Del contenido de los preceptos transcritos, en particular del numeral 1008 de la Ley Federal del Trabajo y 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se advierte en apariencia, una posible contradicción entre ambas normas, pues mientras la primera norma dispone que la facultad para sancionar el incumplimiento de las normas de trabajo, de previsión social, contractuales de carácter laboral y las normas oficiales mexicanas, así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral, ratificados por México, corresponde al secretario del Trabajo y Previsión Social, a los gobernadores y al jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), el reglamento indicado otorga esa facultad a los delegados federales del trabajo en las entidades federativas, así como al director o subdirector jurídico de esas delegaciones.

35. Sin embargo, la eventual contradicción entre las normas precisadas no es materia de pronunciamiento por esta Segunda Sala, ya que en los criterios objeto de la presente contradicción no se expuso esa posible contradicción, ni mucho menos se analizó la constitucionalidad del artículo reglamentario; por el contrario, los criterios emitidos por los tribunales contendientes, partieron únicamente de la interpretación normativa correspondiente; por ende, la materia de la presente contradicción debe limitarse a determinar cuál es la interpretación normativa más adecuada, a efecto de estimar satisfecho el requisito de fundamentación de la competencia en las resoluciones sancionatorias de la normativa administrativa en materia del trabajo.

36. Sentado lo anterior, para establecer el criterio que habrá de prevalecer como jurisprudencia en cuanto a la materia de la contradicción, es necesario determinar la naturaleza jurídica de las normas transcritas, para lo cual debe indicarse que la Ley Federal del Trabajo, es un ordenamiento legislativo de carácter secundario, cuya finalidad es desarrollar lo previsto en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efec-

to de regir las relaciones laborales ahí previstas, tal y como lo reconoce su artículo 1o.<sup>7</sup>

37. La referida norma, regula tanto los derechos sustantivos de los sujetos para quienes resulta aplicable, así como la parte procedimental para la solución de conflictos en materia del trabajo e incluye una parte (título dieciséis) destinada a regular las responsabilidades y sanciones aplicables a las violaciones de las normas de trabajo, cometidas tanto por los patrones como por los trabajadores.

38. Esta porción normativa, aunque se relaciona con la materia de trabajo –pues se trata de obligaciones a cargo de los patrones y trabajadores– en realidad corresponde a procedimientos de naturaleza administrativa, ya que a través de éstos no se busca solucionar controversias entre los sujetos de la relación laboral (lo que corresponde a la justicia laboral), sino obligar a esos sujetos al cumplimiento de sus respectivos deberes en la materia y, en su caso, sancionar las infracciones a las normas de trabajo.

39. Lo anterior, porque de conformidad con el artículo 132, fracción XXIV, de la Ley Federal del Trabajo,<sup>8</sup> los patrones están obligados a permitir la inspección y vigilancia por parte de las autoridades del trabajo, a efecto de cerciorarse del cumplimiento de las normas de trabajo, lo cual es correlativo a lo previsto en los artículos 212;<sup>9</sup> 330, fracción VI;<sup>10</sup> 511, fracción I;<sup>11</sup> 523, frac-

---

<sup>7</sup> "Artículo 1o. La presente ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado 'A', de la Constitución."

<sup>8</sup> "Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

"...

"XXIV. Permitir la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo practiquen en su establecimiento para cerciorarse del cumplimiento de las normas de trabajo y darles los informes que a ese efecto sean indispensables, cuando lo soliciten. Los patrones podrán exigir a los inspectores o comisionados que les muestren sus credenciales y les den a conocer las instrucciones que tengan; y ..."

<sup>9</sup> "Artículo 212. Corresponde a la Inspección del Trabajo vigilar el cumplimiento de las leyes y demás normas de trabajo, atendiendo a las leyes y disposiciones sobre comunicaciones por agua, cuando los buques estén en puerto."

<sup>10</sup> "330. Los inspectores del trabajo tienen las atribuciones y deberes especiales siguientes:

"I. ...

"VI. Practicar visitas en los locales donde se ejecute el trabajo, para vigilar que se cumplan las disposiciones sobre higiene y seguridad; y ..."

<sup>11</sup> "Artículo 511. Los inspectores del trabajo tienen las atribuciones y deberes especiales siguientes:

"I. Vigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención de los riesgos de trabajo y seguridad de la vida y salud de los trabajadores; ..."

ción VI;<sup>12</sup> 540, fracción I<sup>13</sup> y 542,<sup>14</sup> todos de ese ordenamiento, los cuales facultan a la inspección del trabajo a vigilar el cumplimiento de las leyes y demás normas de trabajo, y a los inspectores del trabajo, a practicar las visitas en los locales donde se ejecute el mismo, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en la materia.

40. Esto es, conforme a los preceptos referidos, los patrones están obligados, tanto a cumplir la normativa en la materia de trabajo, como a permitir a las autoridades laborales a que se refiere el artículo 523 de la propia ley, el constatar el cumplimiento de esas obligaciones, mediante la práctica de inspecciones las cuales son encomendadas a autoridades de carácter administrativo, como lo es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los inspectores del trabajo.

<sup>12</sup> "Artículo 523. La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones: "I. ...

"VI. A la Inspección del Trabajo; ..."

<sup>13</sup> "Artículo 540. La inspección del trabajo tiene las funciones siguientes:

"I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo; ..."

<sup>14</sup> "Artículo 541. Los inspectores del trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes:

"I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene;

"II. Visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, previa identificación;

"III. Interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores y patrones, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo;

"IV. Exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo;

"V. Sugerir se corrijan las violaciones a las condiciones de trabajo;

"VI. Disponer que se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores;

"VI Bis. Ordenar, previa consulta con la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, la adopción de las medidas de seguridad de aplicación inmediata en caso de peligro inminente para la vida, la salud o la integridad de las personas. En este caso, si así son autorizados, los inspectores deberán decretar la restricción de acceso o limitar la operación en las áreas de riesgo detectadas. En este supuesto, deberán dar copia de la determinación al patrón para los efectos legales procedentes.

"Dentro de las 24 horas siguientes, los inspectores del Trabajo, bajo su más estricta responsabilidad, harán llegar un informe detallado por escrito a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con copia del mismo al patrón.

"VII. Examinar las sustancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos; y,

"VIII. Los demás que les confieran las leyes.

"Los inspectores del trabajo deberán cumplir puntualmente las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con el ejercicio de sus funciones".

41. Así, aunque en el artículo 523, se enlistan las diversas autoridades competentes en la materia de trabajo, también es cierto que en el artículo 524 de ese ordenamiento,<sup>15</sup> el legislador reconoce la posibilidad de que en otras normas (leyes o reglamentos) se creen diversas autoridades que, eventualmente, pueden ser competentes en la materia y, particularmente por lo que respecta a la inspección y sanción al incumplimiento de la normativa laboral.

42. En efecto, en el referido precepto el legislador reconoció tanto la potestad que tiene para crear otras autoridades en la materia de trabajo, mediante la expedición de una ley (como podría ser la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), o bien, que el establecimiento de determinadas autoridades, se realice por parte de la propia Administración Pública Federal, mediante la expedición de un reglamento, en ejercicio de la facultad reglamentaria que se deriva del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, pues esta Segunda Sala ha determinado que la facultad reglamentaria, establecida en el referido precepto constitucional, permite al Ejecutivo Federal crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública, lo cual incluye la potestad de crear órganos internos en las dependencias que la integran. Así se obtiene de la jurisprudencia siguiente:

"REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA.—El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta."<sup>16</sup>

<sup>15</sup> "Artículo 524. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Departamentos y Direcciones del Trabajo tendrán las atribuciones que les asignen sus leyes orgánicas y las normas de trabajo."

<sup>16</sup> Novena Época. Registro digital: 196952. Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, materias administrativa y constitucional, tesis 2a./J. 68/97, página 390.

43. Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (vigente hasta el treinta de julio de dos mil catorce), es una norma reglamentaria de los artículos 17, 18 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>17</sup> la cual se emitió por el presidente de la República,

<sup>17</sup> "Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, que será expedido por el presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias."

"Artículo 40. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

"II. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;

"III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores;

"IV. Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;

"V. Promover el incremento de la productividad del trabajo;

"VI. Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

"VII. Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;

"VIII. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;

"IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

"X. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;

"XI. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

"XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

"XIII. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

"XIV. Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

"XV. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la administración pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley;

en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A diferencia de la Ley Federal del Trabajo, esta norma **no es de carácter sustantivo ni procesal, sino orgánico**, pues su finalidad es normar la estructura interna de una Secretaría de Estado, establecer las autoridades que la integran y delimitar sus competencias materiales.

44. Lo anterior porque, se ha indicado, tanto el legislador como el Ejecutivo Federal, están facultados para crear autoridades y establecer sus competencias, sólo que el legislador lo hace mediante un acto formal y materialmente legislativo (ley) en el cual, puede precisar las atribuciones de una autoridad determinada (creada en la ley), mientras que el Ejecutivo Federal puede crear autoridades administrativas, a través de actos materialmente legislativos pero formalmente administrativos (reglamento), para lo cual podrá:

**a)** Otorgar a la autoridad creada en la ley, ciertas facultades (condicionado a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa).

**b)** Crear nuevas autoridades subalternas a las previstas en la ley, las cuales podrán o no contar con las atribuciones de su superior, a condición de que no se trate de facultades indelegables.

45. Como puede apreciarse, el legislador tiene una amplia potestad configurativa en la creación del sistema jurídico, la cual ejerce, mediante la expedición de leyes y sólo está limitada por lo previsto en la propia Constitución y los derechos humanos, contenidos en los tratados en la materia, suscritos por México;<sup>18</sup> por ende, en ejercicio de tal potestad, el legislador puede crear las autoridades que considere necesarias y establecer las competencias correspondientes; en cambio, el Ejecutivo Federal está limitado, en principio, a que una facultad esté conferida a las autoridades administrativas y, a partir de ello, **en ejercicio de la facultad reglamentaria, podrá desarrollar la estructura**

<sup>17</sup>XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;

<sup>18</sup>XVIII. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias; y,

<sup>19</sup>XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

<sup>18</sup> "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS." Décima Época. Registro digital: 2012593, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis P./J. 11/2016 (10a.), página 52 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas».

**orgánica** que estime pertinente, pero siempre atendiendo a lo previsto en la legislación.

46. En este orden, de conformidad con el artículo 1008 de la Ley Federal de Trabajo, la imposición de sanciones por el incumplimiento de la normativa administrativa en materia de trabajo, sólo está encomendada al secretario del Trabajo y Previsión Social, a los gobernadores y al jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), quienes podrán delegar esas atribuciones en otras autoridades subalternas, mediante acuerdos publicados en los correspondientes Periódicos Oficiales, regla la cual, está igualmente prevista en el artículo 5, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;<sup>19</sup> sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que autoridades diferentes del legislador (particularmente el Ejecutivo Federal), instauren otras autoridades con competencias definidas en normas de carácter orgánico pues, se insiste, de conformidad con el artículo 524 de esa ley, el legislador reconoce la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Federal, mediante la facultad reglamentaria, emita una norma jurídica de carácter orgánico, a través de la cual asigne a las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las atribuciones necesarias para el desarrollo de las facultades previstas en la ley.

47. Esa potestad está igualmente reconocida en los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conforme con los cuales el presidente de la República, puede emitir los reglamentos internos de las Secretarías de Estado (como lo es la del Trabajo y Previsión Social) y en los cuales podrá establecer los órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados que tendrán facultades específicas (competencia material) dentro de cierto espacial (competencia territorial).

48. Lo hasta ahora expuesto, permite concluir que, en el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo se establece la delegación de facultades, mediante acuerdos delegatorios, mientras que en los artículos 524 de la Ley Federal del Trabajo, y 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, **se**

---

<sup>19</sup> "Artículo 5. La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde originalmente al secretario, quien para la mejor distribución y desarrollo de sus facultades, podrá:

"I. **Conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos**, sin perjuicio de su ejercicio directo, **mediante la expedición de acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación**; y,

"II. ..."

**prevé la posibilidad de que crear autoridades con competencia determinada**, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, es decir, a través de reglamentos.

49. Ambas figuras son coincidentes en permitir que la autoridad a quien originalmente se le dota de ciertas facultades, las transmita en favor de otra, con la diferencia del medio a través del cual se transmiten esas facultades, pues **en un caso, ello se realiza a través de un reglamento y en el otro, mediante un acuerdo delegatorio**.

50. Esto es, al ser posible que la autoridad administrativa, emita normas jurídicas en las cuales, formalmente, se establezcan autoridades y se delimiten sus competencias específicas (siempre observando los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica), esto permite la creación de autoridades con competencias y facultades determinadas, pero a través de un reglamento administrativo de carácter orgánico.

51. Así, derivado del ejercicio de la facultad reglamentaria de carácter orgánico y de la posibilidad de crear nuevas autoridades mediante reglamentos, el titular del Poder Ejecutivo Federal, emitió el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, norma en la cual no sólo creó autoridades subalternas del titular del ramo, sino que adicionalmente las dotó de competencia específica para el desarrollo de las funciones encomendadas a esa dependencia.

52. Así, en el artículo 33, fracción II, del reglamento en comento, el Ejecutivo Federal dotó de atribuciones específicas a los delegados de trabajo en las entidades federativas (autoridades previstas en la Ley Federal del Trabajo) y estableció su estructura orgánica, en la cual destaca la existencia de un director y subdirector jurídico, a quienes igualmente otorgó de una facultad específica, como lo es el imponer sanciones por el incumplimiento a las normas de trabajo.

53. En síntesis, en los artículos 1008 de la Ley Federal del Trabajo, y 5, fracción I, del Reglamento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se regula la facultad delegatoria, mediante acuerdos delegatorios, mientras que en los artículos 524 de la Ley Federal del Trabajo, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se estableció la facultad de creación de autoridades, a través de reglamentos orgánicos, potestad con base en la cual se emitió el numeral 33, fracción II, del referido reglamento.

54. Luego, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos precisados, se obtiene que las autoridades facultadas para imponer sanciones por las infracciones a las normas de trabajo (y, por tanto, facultadas para suscribir las resoluciones emitidas en los procedimientos correspondientes) son el secretario del Trabajo y Previsión Social, los gobernadores y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México (por disposición expresa de la Ley Federal del Trabajo), así como los delegados federales de trabajo en las entidades federativas y los directores y subdirectores jurídicos de esas delegaciones (por delegación hecha a través del reglamento interior de la referida secretaría).

55. Lo anterior, porque en el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, el legislador no prohibió la delegación de la atribución ahí prevista; por el contrario, reconoció la posibilidad de delegar esa facultad en otras autoridades e, incluso, en el artículo 6 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo<sup>20</sup>

<sup>20</sup> "Artículo 6. El secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

"I. Conducir y evaluar las políticas de la secretaría; coordinar la programación y presupuestación, así como conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades sectorizadas;

"II. Someter al acuerdo del presidente de la República los asuntos encomendados a la secretaría y a las entidades sectorizadas, que así lo ameriten;

"III. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el presidente de la República le confiera, e informarle oportunamente sobre el desarrollo de las mismas;

"IV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley, así como los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la secretaría y de las entidades sectorizadas;

"V. Refrendar para su validez los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la secretaría;

"VI. Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informar del mismo, siempre que se le requiera para ello por cualquiera de las Cámaras que lo integran, cuando se discuta un proyecto de ley o se estudie un asunto del ámbito de competencia de la secretaría;

"VII. Coordinar la integración y establecimiento de las juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;

"VIII. Aprobar la organización y funcionamiento de la secretaría y adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el artículo 2 de este reglamento, entre el propio secretario, los subsecretarios y el oficial mayor, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación;

"IX. Expedir los manuales administrativos de organización y de procesos de la Secretaría y de los servicios que ésta ofrece al público y disponer la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Manual de Organización General;

"X. Determinar la organización interna de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo;

"XI. Decidir sobre la creación, modificación, fusión o extinción de unidades administrativas, así como de delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo;

"XII. Ordenar la creación de las comisiones o comités transitorios o permanentes necesarios para la mejor atención de los asuntos a su cargo, así como designar a los representantes de la secretaría que deban integrarlos;

no establece la imposibilidad de delegar esa atribución; por tanto, a contrario sensu, es evidente que se trata de una atribución delegable, ya sea mediante acuerdos, o bien, mediante reglamentos.

56. Cabe precisar que, a través del artículo 33, fracción II, del Reglamento Interior de Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el titular de esa dependencia, transfirió (en ejercicio de lo previsto en los artículos 524 de la Ley Federal del Trabajo y 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) la facultad, prevista en el numeral 1008 de la Ley Federal del Trabajo, en favor de otras autoridades que orgánicamente son sus subalternas; esto porque el artículo 4 del citado reglamento,<sup>21</sup> dispone que para el ejercicio de sus facultades, el secretario en comento se auxiliará, entre otros, por los delegados federales de trabajo y demás servidores públicos subalternos, mientras que en el numeral 33, se establece que esas delegaciones contarán con un director y subdirector jurídicos.

---

"XIII. Designar a los servidores públicos superiores de la Secretaría, cuyo nombramiento no corresponda directamente al presidente de la República, así como aprobar la expedición de nombramientos y resolver sobre las propuestas que formulen los servidores públicos superiores para la creación de plazas y la designación y remoción del personal de gabinete de apoyo;

"XIV. Fijar las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría;

"XV. Designar a los representantes de la Secretaría en las comisiones, consejos, congresos, organizaciones, entidades e instituciones nacionales e internacionales en que participe la misma;

"XVI. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría y de las entidades sectorizadas, para su presentación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la legislación aplicable;

"XVII. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por él mismo, y por los servidores públicos y las unidades administrativas que le dependan directamente;

"XVIII. Resolver sobre la interpretación y aplicación del presente reglamento, así como los casos no previstos en el mismo;

"XIX. Representar al presidente de la República en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que lo determine el titular del Ejecutivo Federal, pudiendo ser suplido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del presente reglamento, así como nombrar y remover delegados o representantes en dichos procedimientos; y, "XX. Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales, el presente reglamento y el titular del Ejecutivo Federal."

<sup>21</sup> "Artículo 4. El secretario del Trabajo y Previsión Social tendrá el carácter de titular de la secretaría, y para el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los subsecretarios del trabajo, de empleo y productividad laboral, y de inclusión laboral; el oficial mayor; el procurador General de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; el director general del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario; los jefes de unidad; el coordinador general; los directores generales, los delegados federales del trabajo y demás servidores públicos subalternos."

57. Además, al margen de que se trata de mecanismos distintos, como se ha indicado, existen coincidencias entre ambas formas de transmisión de potestades, como lo es son:

**a) Existencia previa de la facultad.** Invariablemente se requiere la existencia previa de la facultad a transferir como requisito indispensable, pues no puede delegarse una facultad de la cual se carece.

**b) Sus efectos.** Ambas formas de delegación, permiten transferir facultades de una autoridad creada en ley, a otra diferente que no contaba con la potestad transferida.

**c) Publicidad del medio.** La delegación a que se refiere el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, exige que el acuerdo delegatorio correspondiente, sea publicado en el **Diario Oficial de la Federación** (cuando la delegación la realiza el secretario del Trabajo y Previsión Social, por ser el periódico que le aplica al tratarse de una autoridad federal); asimismo, de conformidad con los artículos 27, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>22</sup> y 3, fracción II, de la Ley del Diario Oficial de la Federación,<sup>23</sup> los reglamentos emitidos por el presidente de la República, deben publicarse **en ese medio de difusión oficial**.

58. Este último aspecto resulta de gran importancia en la medida en que, a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de los reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, como de los acuerdos delegatorios, los gobernados están en posibilidad de conocer e imponerse del contenido de esas normas jurídicas, lo cual genera certidumbre jurídica al conocer su contenido.

59. Con base en lo hasta aquí expuesto, el hecho de que los artículos 1008 de la Ley Federal del Trabajo y 5, fracción I, del Reglamento Interior de la Secre-

<sup>22</sup> "Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. ...

"II. Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación; ..."

<sup>23</sup> "Artículo 3o. Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

"I. ...

"II. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general; ..."

taría del Trabajo y Previsión Social, dispongan que la delegación de la facultad para sancionar las infracciones a las normas administrativas en materia de trabajo debe realizarse, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, **no implica que cuando el procedimiento sancionatorio es sustanciado ante una Delegación Federal del Trabajo en las entidades federativas, el delegado, director jurídico o subdirector jurídico correspondiente, estén obligados a citar el Acuerdo delegatorio con base en el cual el secretario del Trabajo y Previsión Social les transfirió la potestad sancionatoria**; lo anterior porque como se ha explicado, en el caso de esas autoridades, la facultad en comento, se transmitió no a través de un acuerdo delegatorio, sino de un reglamento de carácter orgánico (derivado de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal) y, por tanto, basta citar las porciones normativas precisas del reglamento, en concreto, la fracción II del artículo 33 de esa norma.

60. En efecto, como los delegados federales de trabajo en las entidades federativas, los directores y subdirectores jurídicos que de ellos dependen están facultados para imponer sanciones por infracciones a las normas administrativas en materia de trabajo no por virtud de un acuerdo delegatorio a los que refieren los artículos 1008 de la Ley Federal del Trabajo y 5, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sino en razón de la delegación realizada, a través de un reglamento orgánico (contenida en el artículo 33, fracción II, de ese reglamento), que deriva de los artículos 524 de la Ley Federal del Trabajo, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, **entonces es innecesario precisar los datos de acuerdo delegatorio alguno**; lo anterior porque el ejercicio de tal potestad deriva de una atribución expresa y directa en favor de esas autoridades.

61. En cambio, cuando la resolución sancionatoria por infracciones a la normativa administrativa en materia de trabajo es emitida por una autoridad diferente de aquellas a las previstas en los artículos 1008 de la Ley Federal del Trabajo y 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (vigente hasta el treinta de julio de dos mil catorce), entonces es necesaria la existencia de un acuerdo delegatorio, publicado en algún Periódico Oficial, el cual deberá ser identificado en la resolución correspondiente para que ésta se encuentre debidamente fundada; lo anterior, salvo que exista delegación de facultades a favor la autoridad de que se trate, mediante una norma reglamentaria de carácter orgánico.

62. En efecto, en diversas resoluciones esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el deber de fundamentar los actos de auto-

ridad a que se refiere el artículo 16 constitucional, implica citar los preceptos legales (leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, etcétera) que establecen tanto la **existencia** de la autoridad emisora del acto, como aquellos relativos a su **competencia material** (preceptos que establecen la facultad ejercida) y su **competencia territorial** (normas que la facultan actuar dentro de determinado espacio).

63. En el caso de los actos emitidos por autoridades administrativas, el deber de fundamentarlos es más rígido pues implica no sólo la cita de los preceptos de los cuales derive su competencia, sino en ciertos casos, incluso, la transcripción de la porción normativa correspondiente (cuando se está en presencia de normas compleja);<sup>24</sup> lo anterior, máxime que el artículo 3, fracciones I y V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,<sup>25</sup> exigen el deber de fundamentar el acto, en particular, respecto de la competencia de la autoridad.

64. De esta manera, el deber de fundamentación consagrado en el artículo 16 constitucional, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de que se trate, atendiendo al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional; es decir la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular, frente a los actos de las autoridades que considere afectan o lesionan su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de defensa de aquéllos, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios; ello, pues así se brinda certeza y seguridad jurídica al gobernado frente a la actuación de los órganos del Estado, pues conoce de los datos indispensables para la defensa de sus intereses.

65. En esa medida, es necesario que en el acto en el cual una autoridad administrativa, impone sanciones a los particulares por el incumplimiento de

<sup>24</sup> "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE." (Novena Época. Registro digital: 177347. Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia administrativa, tesis 2a./J. 115/2005, página 310).

<sup>25</sup> "Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

"I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

"...

"V. Estar fundado y motivado; ..."

la normativa administrativa en materia de trabajo, la autoridad de que se trate, cite los preceptos legales de los cuales derive su existencia y la competencia, tanto material como territorial para realizar la actuación.

66. En el caso de los delegados federales de trabajo en las entidades federativas, así como por los directores y subdirectores jurídicos adscritos a esas delegaciones, según se ha explicado con antelación, cuentan con la facultad de emitir resoluciones en los procedimientos por infracciones a la normativa administrativa en materia del trabajo, facultad que les fue transmitida por virtud del ejercicio de la facultad reglamentaria (contenida en el artículo 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), en ejercicio de lo previsto en los artículos 524 de la Ley Federal del Trabajo y 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por ende, a efecto de fundamentar esas resoluciones en cuanto a la competencia para suscribirlas, basta la cita de los artículos 1008 de la Ley Federal del Trabajo y 33, fracción II, del referido reglamento interior.

67. Lo anterior, porque el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo contiene la **facultad originaria del secretario del Trabajo y Previsión Social** para imponer sanciones a las infracciones previstas en el título dieciséis de esa norma, mientras que el numeral 33, fracción II, del reglamento interior de la referida dependencia, **contiene la facultad transmitida a los delegados federales de trabajo** en las entidades federativas, **así como a los directores y subdirectores jurídicos** que de ellos dependen, para sancionar ese tipo de infracciones; por ende, la cita o referencia de ambos preceptos, permite al afectado tener certeza jurídica de que las últimas de las autoridades precisadas cuentan con atribuciones delegadas, mediante un reglamento para emitir ese tipo de actos.

68. Así, no es necesario citar algún acuerdo delegatorio pues la facultad para sancionar el incumplimiento de las infracciones administrativas en materia del trabajo por parte de los delegados federales de trabajo en las entidades federativas, así como de los directores y subdirectores jurídicos adscritos a esas delegaciones, no deriva de la delegación, mediante acuerdos delegatorios a que se refieren los artículos 1008 de la Ley Federal del Trabajo y 5, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sino del ejercicio de la facultad reglamentaria de la cual derivó la expedición de una norma reglamentaria de carácter orgánico (Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

## VII. Jurisprudencia que debe prevalecer

69. En las relatadas condiciones, al ser existente la presente contradicción de tesis, con fundamento en los artículos 215, 216 y 218 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LAS NORMAS LABORALES. PARA FUNDAR LA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA EMITIDA POR LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO Y SUS DIRECTORES Y SUBDIRECTORES JURÍDICOS, BASTA CITAR LOS ARTÍCULOS 1008 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y 33, FRACCIÓN II, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, VIGENTE HASTA EL 30 DE JULIO DE 2014. De la interpretación sistemática y armónica de los artículos 524 y 1008 de la Ley Federal del Trabajo, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 5, fracción I y 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, vigente hasta el 30 de julio de 2014, se obtiene que el secretario del Trabajo y Previsión Social puede delegar la facultad de imponer sanciones por el incumplimiento de la normativa administrativa en materia del trabajo ya sea a través de acuerdos delegatorios, los cuales deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación, o bien, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, a través de la cual el titular del Poder Ejecutivo Federal emite un reglamento de carácter orgánico en el cual crea autoridades y las dota de atribuciones específicas. Así, los delegados federales del trabajo en las entidades federativas y los directores y subdirectores jurídicos adscritos a esas delegaciones cuentan con la facultad expresa de imponer sanciones por infracciones a las disposiciones administrativas en materia del trabajo, ya que a través del artículo 33, fracción II, del reglamento indicado, les fue transferida esa potestad y, por tanto, para estimar debidamente fundada la resolución respectiva, basta citar el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, que contiene la facultad originaria del secretario del Trabajo y Previsión Social para imponer sanciones a las infracciones previstas en el título dieciséis de esa norma, así como el 33, fracción II, referido, que comprende la facultad transmitida mediante un reglamento orgánico, pues de esa forma existe certeza jurídica de que esas autoridades cuentan con atribuciones para sancionar dichas infracciones.

## VIII. Decisión

70. Por lo anteriormente expuesto y fundado,

Se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, con apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito.

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

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 esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito 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 Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de las consideraciones.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LAS NORMAS LABORALES. PARA FUNDAR LA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA EMITIDA POR LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO Y SUS DIRECTORES Y SUBDIRECTORES JURÍDICOS, BASTA CITAR LOS ARTÍCULOS 1008 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y 33, FRACCIÓN II, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, VIGENTE HASTA EL 30 DE JULIO DE 2014.**

De la interpretación sistemática y armónica de los artículos 524 y 1008 de la Ley Federal del Trabajo, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 5, fracción I y 33, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, vigente hasta el 30 de julio de 2014, se obtiene que el Secretario del Trabajo y Previsión Social puede delegar la facultad

de imponer sanciones por el incumplimiento de la normativa administrativa en materia del trabajo ya sea a través de acuerdos delegatorios, los cuales deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación, o bien, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, a través de la cual el titular del Poder Ejecutivo Federal emite un reglamento de carácter orgánico en el cual crea autoridades y las dota de atribuciones específicas. Así, los delegados federales del trabajo en las entidades federativas y los directores y subdirectores jurídicos adscritos a esas delegaciones cuentan con la facultad expresa de imponer sanciones por infracciones a las disposiciones administrativas en materia del trabajo, ya que a través del artículo 33, fracción II, del reglamento indicado, les fue transferida esa potestad y, por tanto, para estimar debidamente fundada la resolución respectiva, basta citar el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo, que contiene la facultad originaria del Secretario del Trabajo y Previsión Social para imponer sanciones a las infracciones previstas en el Título Dieciséis de esa norma, así como el 33, fracción II, referido, que comprende la facultad transmitida mediante un reglamento orgánico, pues de esa forma existe certeza jurídica de que esas autoridades cuentan con atribuciones para sancionar dichas infracciones.

## 2a./J. 113/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 116/2017. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito. 28 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al resolver el amparo directo 10/2016 (cuaderno auxiliar 191/2016), y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 9/2014.

Tesis de jurisprudencia 113/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**JURISDICCIÓN VOLUNTARIA SOBRE PRESCRIPCIÓN ADQUI-SITIVA EN MATERIA AGRARIA. LA RESOLUCIÓN CON LA QUE CON-CLUYE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO RESPECTO DEL CUAL ES NECESARIO RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 320/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 31 DE MAYO DE 2017. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. DISI-DENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRE-TARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, acorde 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 los puntos segundo, fracción VII y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tri-bunal, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Plenos en Materia Administrativa de distinto Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis pro- viene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que la formuló uno de los Magistrados integrante del Pleno en Mate- ria Administrativa del Décimo Sexto Circuito que emitió uno de los criterios contendientes.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de estable- cer si existe la contradicción de tesis denunciada, es necesario conocer los prin- cipales antecedentes de los asuntos de donde emanan los criterios que se denuncian como opositores y las consideraciones que expusieron los Plenos de Circuito contendientes.

1. En la **contradicción de tesis 10/2015**, el **Pleno en Materia Adminis- trativa del Tercer Circuito**, analizó lo resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado

en Materia Administrativa de ese Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , en contraposición con lo sostenido por el entonces Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco (hoy Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región), al fallar los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; para resolver sobre la existencia de la contradicción de tesis, en lo relativo, estableció:

"Sobre tales bases, a fin de determinar si en el caso se encuentran o no colmados los referidos requisitos de procedencia de la contradicción de tesis denunciada, es conveniente tener en cuenta los antecedentes y consideraciones de los asuntos que dieron origen a los criterios que se estiman divergentes.

"En torno al asunto resuelto el veinticinco de junio de dos mil quince por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (amparo en revisión \*\*\*\*\*), se advierte:

"a) Que el quejoso reclamó del Tribunal Unitario Agrario del Distrito número Quince, lo resuelto en las diligencias de jurisdicción voluntaria ya concluidas número \*\*\*\*\* , alegando violación a sus garantías de audiencia y defensa.

"b) Que en tal asunto, el Colegiado contendiente, concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que se dé al agraviado intervención en el expediente agrario de que se trata.

"Por su parte, de los asuntos que conoció el Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco (hoy Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco), se desprende:

"a) Que los respectivos quejosos también reclamaron de los Tribunales Unitarios Agrarios, lo resuelto en diligencias de jurisdicción voluntaria ya concluidas, alegando violación a sus garantías de audiencia y defensa.

"b) Que en tales asuntos, el diverso colegiado contendiente negó el amparo solicitado, al considerar en esencia, que para poder constreñir al tribunal responsable a que respete tales prerrogativas a favor de la impetrante de amparo, es imprescindible que la oposición se produzca durante la tramitación de las diligencias de jurisdicción voluntaria, es decir, antes de que se emita la resolución que las da por concluidas, y no cuando dicha resolución ya se ha pronunciado, pues en este supuesto, debe desecharse la oposición, reservando su derecho al opositor, para que lo haga valer en procedimiento contencioso,

esto, dijo, conforme a lo previsto por el artículo 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Agraria.

"De lo anterior se concluye, que sí existe la contradicción de tesis denunciada, pues los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones distintas, por lo que se encuentran satisfechos los requisitos que se han señalado para que exista contradicción de criterios.

"En efecto, el análisis de las ejecutorias motivo de estudio pone de manifiesto que, sí existe contradicción de criterios, pues lo sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , se opone a los razonamientos expresados por el Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco (hoy Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara, Jalisco), al resolver los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , toda vez que sobre una misma problemática jurídica (diligencias de jurisdicción voluntaria ya concluidas en materia agraria) llegaron a conclusiones opuestas.

"Ello es así, pues los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco, sostuvieron, en esencia, que para poder constreñir al tribunal responsable a que respete en favor de la imponente de amparo, las garantías de audiencia y defensa, es imprescindible que la oposición se produzca durante la tramitación de las diligencias de jurisdicción voluntaria, es decir, antes de que se emita la resolución que las da por concluidas, y no cuando dicha resolución ya se ha pronunciado, pues en este supuesto, debe desecharse la oposición, reservando su derecho al opositor, para que lo haga valer en procedimiento contencioso.

"Por el contrario, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por mayoría de votos, resolvió conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, contra lo resuelto en diligencias de jurisdicción voluntaria ya concluidas, para el efecto de que se dé al agraviado intervención en las mismas.

"Como se ve, se trata de la misma cuestión jurídica, abordada con los mismos elementos de estudio y que dio origen a posiciones discrepantes, de manera que existe la contradicción de tesis denunciada.

"Por tanto, el punto de divergencia consiste en determinar, si cuando se promueve amparo en contra de diligencias de jurisdicción voluntaria ya con-

cludidas, alegándose violación a las garantías de audiencia y defensa, debe o no concederse la protección federal, para que se dé al agraviado intervención en el expediente agrario de que se trate.

"VI. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de conformidad con los razonamientos siguientes:

"Resaltan los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia 2a./J. 205/2006, que ambos transcribieron bajo el título y subtítulo siguientes:

"JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EN MATERIA AGRARIA. ANTE LA OPOSICIÓN DE PARTE LEGÍTIMA, EL PROCEDIMIENTO RELATIVO DEBE CONCLUIR.' La ejecutoria de la que derivó esa tesis, en lo conducente, dice:

"Los artículos 165 y 167 de la Ley Agraria, ubicados en el título décimo «De la justicia agraria», capítulo I «Disposiciones preliminares», disponen:

"«Artículo 165» (se transcribe)

"«Artículo 167» (se transcribe)

"Como puede advertirse, la segunda disposición legal transcrita prevé que a las normas relativas a la justicia agraria es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando no exista disposición expresa en la Ley Agraria, en lo que fuere necesario para completar sus disposiciones y siempre que no se oponga a éstas directa o indirectamente. Asimismo, el primer artículo transcrito, dispone que los tribunales agrarios conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos que les sean planteados y que requieran la intervención judicial.

"Por tanto, a fin de resolver la materia de la presente contradicción de tesis, debe acudirse supletoriamente a lo que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles en torno a los procedimientos de jurisdicción voluntaria, ya que éstos están contemplados en la Ley Agraria, pero ésta no contiene la normatividad relativa, por lo que es necesario completar las disposiciones de esta última ley, ya que, además, no se le oponen las normas del primer código invocado.

“Los artículos 530 y 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ubicados en el libro tercero «Procedimientos especiales», título segundo «Jurisdicción voluntaria», capítulo I «Disposiciones generales», establecen:

“«Artículo 530.» (se transcribe)

“«Artículo 533.» (se transcribe)

“Se sigue de las normas antes reproducidas, que la jurisdicción voluntaria comprende a los actos que requieren, sea por disposición de ley o por solicitud de los interesados, de la intervención del Juez, siempre que no esté promovida o se promueva cuestión alguna entre partes determinadas, así como que si a la solicitud presentada se opusiere parte legítima, se seguirá el negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio.

“Este órgano colegiado considera que, la correcta interpretación que debe darse a los artículos 530 y 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es en el sentido de que si se opone parte legítima en un procedimiento de jurisdicción voluntaria, éste debe concluir, ya que lo que caracteriza las diligencias promovidas en esta vía, es la inexistencia de cuestión alguna entre partes determinadas, esto es, de contienda entre partes.

“Así, al oponerse parte legítima, el procedimiento abierto en la vía de jurisdicción voluntaria debe concluir al tomar las características de un negocio contencioso, con motivo de las diferentes pretensiones jurídicas surgidas entre la parte promovente y la opositora. Por ello, el artículo 533 que se interpreta, dispone que en el supuesto referido, a saber, ante la oposición de parte legítima a la solicitud promovida en la vía de jurisdicción voluntaria, «se seguirá el negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio».

“El citado artículo 533 se refiere, a la continuación del negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio, mas no a la continuación del procedimiento abierto con motivo de la jurisdicción voluntaria. Éste, al dejar de tener la característica propia de las diligencias de jurisdicción voluntaria, como es la inexistencia de una contienda entre partes determinadas, debe concluir, y el negocio, al transformarse en contencioso con motivo de la cuestión jurídica surgida entre la parte promovente de la vía de jurisdicción voluntaria y la parte legítima que se opone a la pretensión de aquélla, debe ya seguirse conforme a las reglas establecidas para el juicio, lógicamente en un procedimiento diferente a la jurisdicción voluntaria, que concluye con motivo de la oposición.

"Lo anterior, se refuerza si se considera que, por un lado, el legislador se refirió en el primer párrafo del artículo 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, a que el negocio se seguirá conforme a los trámites establecidos para el juicio, mas no a que el procedimiento de jurisdicción voluntaria continuará, transformado en contencioso, conforme a dichas reglas, como inexactamente lo consideró el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y, por otro lado, que el legislador no estableció la obligación a cargo de la autoridad jurisdiccional de actuar oficiosamente para transformar el propio procedimiento de jurisdicción voluntaria en un procedimiento contencioso.

"Así, esta Segunda Sala concluye que, si en el procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria se opone parte legítima, ese procedimiento concluye y, en su caso, la cuestión jurídica contenciosa surgida entre la parte promovente de la vía de jurisdicción voluntaria y la parte legítima que se opone a la pretensión de aquélla, deberá seguirse conforme a las reglas establecidas para el juicio, lógicamente en un procedimiento diferente a aquél.

"Conforme a lo razonado, este órgano colegiado determina, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 192, último párrafo, 195 y 197-A de la Ley de Amparo, que el criterio que debe regir, con carácter jurisprudencial, queda redactado con los siguientes rubro y texto: ...'.

"Como se observa de lo anterior, lo que caracteriza las diligencias promovidas en vía de jurisdicción voluntaria, es la inexistencia de contienda entre partes, atento a lo dispuesto por el artículo 530 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Agraria; por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejó en claro que si durante el trámite respectivo, se opone parte legítima, ese procedimiento debe concluir, a fin de que sea en una instancia diversa (litigiosa), donde se diriman los derechos de las partes, puesto que el legislador no estableció obligación alguna a cargo de la autoridad jurisdiccional, de actuar oficiosamente para transformar el procedimiento de jurisdicción voluntaria, en un juicio contencioso.

"Ahora bien, el artículo 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Agraria, es tajante en señalar, que si la oposición se hiciera después de efectuado el acto de jurisdicción voluntaria, se desechará tal oposición, reservándose los derechos al opositor.

"Esa forma de actuar, no transgrede derecho ni garantía alguna, pues las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria, no constituyen cosa juzgada, dada la inexistencia de contienda entre partes y, por ende, lo resuelto en ellas es anulable en juicio contencioso, en el que se diluciden los derechos

de las partes. Es aplicable al respecto, la tesis que dice: 'JURISDICCIÓN VOLUNTARIA, LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN, NO CONSTITUYEN COSA JUZGADA.' (se transcribe y citan datos de localización)

"Luego, la oposición de parte legítima, en tratándose de diligencias de jurisdicción voluntaria, ciertamente sólo es admisible, hasta antes de que se emita la resolución que les pone fin, y no cuando dicha resolución ya se ha pronunciado, pues en este último supuesto, debe desecharse la oposición, reservando su derecho al opositor, para que lo haga valer en el procedimiento contencioso.

"Por ende, si se promueve amparo en contra de diligencias de jurisdicción voluntaria ya concluidas, alegándose violación a las garantías de audiencia y defensa, no debe concederse la protección federal, para que se deje insubsistente la resolución emitida, a efecto de dar al agraviado intervención en el expediente agrario de que se trate, y pueda manifestar su oposición; ya que esa forma de actuar, contraviene el principio de expeditéz en la administración de justicia, consagrado en el artículo 17 constitucional, al retardar el inicio del juicio contencioso respectivo, en tanto que, la oposición de parte legítima durante el trámite de diligencias de jurisdicción voluntaria, tiene como consecuencia legal, que se den por concluidas anticipadamente, a fin de que sea en una instancia diversa (litigiosa), donde se diriman los derechos de las partes; y ya concluidas las diligencias, quienes no intervinieron tienen por ley a salvo todos sus derechos, por lo que no necesitan declaratoria alguna en ese sentido, ya que lo resuelto en ellas, a más de que no constituye cosa juzgada, no puede causar perjuicio jurídicos (sic) a los que no intervinieron en las mismas, por lo que quedan en aptitud legal de promover el juicio contencioso que proceda, todo lo cual debe ser así definido en el amparo."

- Conforme a lo anterior, el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, precisó que **"el punto de divergencia consiste en determinar si cuando se promueve amparo en contra de diligencias de jurisdicción voluntaria ya concluidas, alegándose violación a las garantías de audiencia y defensa, debe o no concederse la protección federal, para que se dé al agraviado intervención en el expediente agrario de que se trate"**.

- Con el fin de dar respuesta a tal planteamiento, trajo a cuenta las razones expuestas por la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 181/2006-SS, de la cual derivó la jurisprudencia 2a/J. 205/2006, intitulada: "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EN MATERIA AGRARIA. ANTE LA OPOSICIÓN DE PARTE LEGÍTIMA, EL PROCEDIMIENTO RELATIVO DEBE CONCLUIR."; de

la cual destacó que las diligencias promovidas en vía de jurisdicción voluntaria se caracterizan por la inexistencia de contienda entre partes; y, que conforme a lo dispuesto por el artículo 530 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, si durante el trámite de una jurisdicción voluntaria en materia agraria, se opone parte legítima, ese procedimiento debe concluir, a fin de que sea en una instancia litigiosa donde se diriman los derechos de las partes, porque el legislador no estableció obligación alguna a cargo de la autoridad jurisdiccional, de actuar oficiosamente para transformar el procedimiento.

Además, atendió que el artículo 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Agraria, es tajante en señalar, que si la oposición se hiciere después de efectuado el acto de jurisdicción voluntaria, se desechara tal oposición, reservándose los derechos al opositor.

Lo que le llevó a concluir, que esa forma de actuar no transgrede derecho ni garantía alguna, pues las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria, no constituyen cosa juzgada, dada la inexistencia de contienda entre partes y, por ende, lo resuelto en ellas es anulable en el juicio contencioso en el que se diluciden los derechos de las partes.

Al efecto, emitió la jurisprudencia PC.III.A. J/17 A (10a.), que es del tenor siguiente:

"JURISDICCION VOLUNTARIA EN MATERIA AGRARIA. ES IMPROCEDENTE CONCEDER EL AMPARO EN QUE SE IMPUGNA LO ACTUADO EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, POR VIOLACION A LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA. Lo que caracteriza a las diligencias de jurisdicción voluntaria, es la inexistencia de contienda entre partes, como lo definió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 205/2006, publicada en la página 675 del Tomo XXV, enero de 2007, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'JURISDICCION VOLUNTARIA EN MATERIA AGRARIA. ANTE LA OPOSICION DE PARTE LEGITIMA, EL PROCEDIMIENTO RELATIVO DEBE CONCLUIR.'; por ello, la oposición de parte legítima sólo es admisible durante su trámite y tiene como consecuencia legal su conclusión anticipada, a fin de que sea en una instancia diversa (litigiosa) donde se diriman los derechos de las partes. Esto es, el artículo 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Agraria, es tajante en señalar que si la oposición se hiciere después de efectuado el acto de jurisdicción voluntaria, se desechará tal oposición, reservándose los derechos al opositor. Esa forma de actuar no transgrede derecho alguno, pues las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria no

constituyen cosa juzgada, dada la inexistencia de contienda litigiosa y, por ende, lo resuelto en ellas es anulable en juicio contencioso en el que se dilucidan los derechos de las partes. Luego, si en el juicio de amparo se impugna lo actuado en un procedimiento concluido de jurisdicción voluntaria en materia agraria, por violación a los derechos de audiencia y defensa, no debe concederse la protección federal para que se deje insubsistente la resolución emitida, a efecto de dar al agraviado intervención en el expediente agrario de que se trate y manifieste su oposición, ya que esa forma de actuar contraviene el principio de expeditéz en la administración de justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al retardar el inicio del juicio contencioso respectivo, en tanto que ya concluidas las diligencias, quienes no intervinieron tienen por ley a salvo todos sus derechos, sin necesidad de declaratoria alguna en ese sentido, ya que lo resuelto, a más de que no constituye cosa juzgada, no puede causar perjuicio jurídico a los que no intervinieron en su desarrollo, por lo que quedan en aptitud legal de promover el juicio contencioso procedente, todo lo cual, debe ser así definido en el amparo."<sup>1</sup>

2. Por otra parte, en la **contradicción de tesis 4/2015, el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, dejó establecido lo siguiente:

"Sobre esta base, este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, considera que existe la contradicción de criterios entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al fallar el amparo en revisión administrativo \*\*\*\*\* y lo determinado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, en el amparo en revisión administrativo \*\*\*\*\* de su registro, pues aunque la problemática jurídica planteada en cada uno de esos asuntos no es idéntica, a la postre los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre una misma cuestión jurídica, tomando en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones distintas, con lo que están satisfechos los requisitos para que exista la contradicción de criterios.

"Para comprender cabalmente esta consideración, es pertinente precisar las características particulares de los amparos en revisión resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

---

<sup>1</sup> Consultable en la página 1311 del Libro 32, julio de 2016, Tomo II, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2012119 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2016 a las 10:15 horas».

"I. Amparo en revisión administrativo \*\*\*\*\* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

"I.1. Amparo indirecto:

"En el juicio de amparo indirecto la parte quejosa reclamó la falta de 'emplazamiento' a un procedimiento de jurisdicción voluntaria instaurado por el ahí tercero interesado, con la finalidad de obtener el reconocimiento de derechos agrarios por prescripción, en términos del artículo 48 de la Ley Agraria.

"En la sentencia de primera instancia, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 77, fracción I, ambos de la Ley de Amparo.

"Esto, en virtud de que al margen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto impugnado, resultaría ocioso conceder el amparo solicitado, porque no podrían concretarse sus efectos, básicamente, porque el procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria se rige por la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, y por naturaleza implica que no exista o se promueva cuestión alguna entre partes determinadas, ya que incluso de presentarse alguna oposición de parte legítima, el negocio deberá seguirse conforme a los trámites del juicio contencioso; en ese tenor, a ningún efecto práctico llevaría otorgar el amparo para que se diera intervención a la parte quejosa, cuando de cualquier manera, la jurisdicción voluntaria no trae aparejada condena alguna ni reconocimiento de derechos y, por ende, quien pretende oponerse dentro de ese trámite tiene expedito su derecho para instar la vía contenciosa, pues incluso, de reconocerle la oportunidad de intervenir la única consecuencia que podría generar su oposición sería la de concluir la jurisdicción voluntaria para que, en su caso, intentara su pretensión mediante juicio, siendo que esa prerrogativa la tiene aunque exista la resolución de la jurisdicción voluntaria.

"1.2. Recurso de revisión:

"En el recurso de revisión, se consideró correcto el criterio asumido por el Juez de Distrito, en virtud de que efectivamente cuando el Tribunal Agrario no cite a un procedimiento de jurisdicción voluntaria a los interesados, a ningún efecto práctico conduciría conceder la protección federal en el amparo que alguno de ellos promueva con la pretensión de que se le de oportunidad

de oponerse –no obstante que el procedimiento ya se encuentre concluido– dado que lo resuelto en la jurisdicción voluntaria no trae aparejada condena ni el reconocimiento de derechos y, por tanto, aun resuelta, la parte que pretende intervenir puede hacer valer sus pretensiones por la vía contenciosa. En su caso, la única consecuencia de darle intervención, sería concluir la jurisdicción voluntaria para que pueda intentar el respectivo juicio, pero esa prerrogativa la tiene incluso encontrándose resuelto ese procedimiento especial.

"Se precisó que no obsta para lo anterior, que a virtud de lo resuelto en la jurisdicción voluntaria, su promovente obtuviera el reconocimiento de un derecho e incluso, pudiera gestionar la expedición del certificado respectivo; pues ese reconocimiento y el título mismo, pueden ser materia de impugnación en el juicio contencioso correspondiente, pero no en la jurisdicción voluntaria en la que se pretende intervenir, dado que en ella no existe controversia entre partes.

"Finalmente, sobre la violación al derecho de audiencia alegada por el quejoso, se dijo que aun cuando ese argumento resultaba fundado, ello no llevaría a conceder el amparo, pues ningún efecto práctico tendría darle intervención en el procedimiento de jurisdicción voluntaria que finalmente concluiría con su oposición.

"II. Amparo en revisión administrativo \*\*\*\*\* , del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

"II.1. Amparo indirecto:

"La parte quejosa acudió al amparo en contra de la falta de llamamiento al procedimiento de jurisdicción voluntaria, tramitada en términos del artículo 48 de la Ley Agraria, a través del cual su promovente obtuvo el reconocimiento de derechos agrarios por prescripción.

"En la sentencia respectiva, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio, al actualizarse la causa de improcedencia contemplada en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, porque la quejosa compareció al juicio ostentándose como tercera extraña al procedimiento de jurisdicción voluntaria, al que dice no haber sido integrada, sin embargo, no acreditó su interés jurídico, porque no demostró la afectación o perjuicio que pudo haber sufrido por el acto reclamado, ya que no demostró su carácter de única y universal heredera de los derechos agrarios del ejidatario originalmente reconocido como titular.

"II.1. (sic) Recurso de revisión:

"Se determinó que, contrario a lo resuelto en primera instancia, con sus pruebas, la quejosa sí demostró su interés jurídico para acudir al amparo, en su calidad de tercera extraña al procedimiento generador del acto reclamado, porque acreditó contar con una expectativa de derecho respecto de los derechos agrarios materia del procedimiento de jurisdicción voluntaria.

"Habiendo levantado el sobreseimiento decretado en primera instancia, el Tribunal Colegiado de Circuito se avocó al estudio de los conceptos de violación propuestos, declarando fundado el que planteó violación al derecho fundamental de audiencia, por no haberse respetado a la quejosa la oportunidad de intervenir en el procedimiento de jurisdicción voluntaria a hacer valer su oposición en defensa de su derecho a suceder.

"En lo que interesa, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que la falta de intervención de la quejosa en ese procedimiento, derivó en que no fue oída y vencida en el mismo –no obstante tener una expectativa de derecho– demostrándose de esta forma que existió afectación a sus derechos fundamentales.

"Así, consideró que como la quejosa es tercera extraña al procedimiento, que cuenta con un derecho subjetivo que se afecta de manera personal y directa con lo ahí resuelto, entonces, tiene derecho a que esa cuestión se ventile ante la justicia ordinaria; oportunidad de la cual se le privó al no notificarle de la instauración del procedimiento de jurisdicción voluntaria, pues no estuvo en posibilidad de oponerse para que se diera por concluido, lesionando su derecho fundamental de audiencia previa, pues aunque no existe contención en ese tipo de procedimientos, lo cierto es que a virtud de lo ahí resuelto su promovente obtuvo el reconocimiento como ejidatario de los derechos agrarios del original titular y con base en ello, puede solicitar la expedición a su favor de los respectivos certificados.

"En tal virtud, el amparo se concedió para que se dejara insubsistente todo lo actuado en el expediente de jurisdicción voluntaria de origen y se ordenara reponer el procedimiento a fin de que la quejosa fuera llamada al mismo, con la finalidad de respetar su derecho de audiencia y pudiera hacer valer sus derechos.

"Lo anteriormente sintetizado, permite concluir, como se adelantó, que sí existe la contradicción de criterios planteada, pues ambos Tribunales Cole-

giados de Circuito se pronunciaron sobre la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones distintas.

"En efecto, al resolver, ambos órganos colegiados, se pronunciaron sobre un mismo aspecto de derecho, consistente en la procedencia del juicio de amparo indirecto intentado por quien se ostenta como tercero extraño a un procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria, pero arribaron a conclusiones distintas, pues un Tribunal Colegiado de Circuito consideró que es improcedente, porque no podrían concretarse los efectos del amparo, en tanto que el otro órgano colegiado estimó procedente el juicio y concedió la tutela federal para determinados efectos.

"Para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, el amparo indirecto promovido por el tercero extraño a un procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria, es improcedente, porque a nada práctico llevaría otorgar la protección constitucional para darle oportunidad de que intervenga a oponerse en dicho procedimiento, cuando el único resultado posible sería darlo por concluido y dejar a salvo su derecho de tramitar el juicio contencioso; prerrogativa con la que cuenta, y puede hacer valer, aun cuando la jurisdicción voluntaria se encuentre resuelta, y sin que sea obstáculo que como resultado de ese procedimiento se reconociera un derecho a favor de quien lo promovió (pues a la postre no sería en ese trámite de jurisdicción voluntaria donde se resuelva la controversia).

"En oposición, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, consideró procedente el juicio de amparo indirecto promovido por quien demostró su carácter de tercero extraña a un procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria y de fondo resolvió conceder el amparo, porque la falta de notificación a ese procedimiento afectó su derecho fundamental de audiencia, ya que le impidió oponerse para que se diera por concluido, estableciendo que si bien en ese tipo de diligencias no existe contención, lo importante para tener por demostrada la violación de derechos que debe ser reparada, es que al no habersele dado oportunidad de oponerse, el procedimiento concluyó reconociendo a su promovente el derecho pretendido por la quejosa.

"En esa tesitura, el punto de contradicción que debe dilucidar este Pleno de Circuito, estriba en determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por quien acredita tener la calidad de tercero extraño a un procedimiento de jurisdicción voluntaria, de prescripción en materia agraria, a partir de establecer si la tutela federal que llegara a otorgarse para que pueda comparecer a formular su oposición, tendría efectos prácticos, tomando en cuen-

ta que en ese tipo de procedimientos no hay contención y que la oposición acarrea la conclusión de ese procedimiento.

"Lo anterior, en la inteligencia de que si bien el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito no analizó la posibilidad de que la concesión del amparo pudiera o no tener efectos prácticos, desde la perspectiva de que se actualizaría alguna causa de improcedencia, como sí lo hizo el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa; ello no impide que se actualice la contradicción de criterios en los términos establecidos, pues lo importante es que en su ejecutoria el primero de los mencionados estimó procedente el amparo, incluso expresando que no advertía oficiosamente alguna causa de improcedencia y, sobre todo, al resolver de fondo, estableció que existió una violación de derechos fundamentales que debía ser reparada, fijando como efectos de la tutela federal, el dejar insubsistente todo lo actuado en el expediente de origen para que se respetara la oportunidad de la promovente de formular su oposición.

"Por ilustrativa y atendiendo a la similitud jurídica entre lo dispuesto en la Ley de Amparo actualmente abrogada y los artículos 225 y 226 de la actual legislación, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 93/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, que reza así:

"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.' (se transcribe)

"Aún más, en la ejecutoria del amparo en revisión \*\*\*\*\*", el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, resolvió —en sentido opuesto al Tribunal Colegiado de Circuito contendiente— que esa afectación debía repararse con el otorgamiento del amparo, no obstante que en los procedimientos de jurisdicción voluntaria no exista controversia entre partes, porque ello no exime a la autoridad de respetar a la quejosa su derecho a intervenir haciendo valer su oposición para dar por concluido el procedimiento antes de que, como sucedió en ese caso, su promovente obtenga resolución favorable que le reconozca algún derecho.

"Lo que pone en evidencia que en ambos casos los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre la naturaleza de los procedimientos de jurisdicción voluntaria y los efectos de la oposición, a efecto de definir la reparabilidad de la violación constitucional alegada, a través del otorgamiento de

la protección constitucional; en uno de los asuntos contendientes se estimó que la falta de contención y la consecuencia de que el procedimiento concluya con la oposición del tercero, impedían concretar los efectos prácticos del amparo y, en el otro, se determinó que ello no era obstáculo para otorgar el amparo y reparar la violación cometida, fijando determinados efectos a la tutela federal.

"QUINTO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito.

"Para resolver la problemática sometida a estudio, sobre la procedencia del amparo indirecto promovido por un tercero extraño a un procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción en materia agraria, que considera resentir perjuicio por lo ahí resuelto, y que reclama no haber tenido oportunidad de hacer valer su derecho a oponerse; es pertinente en primer lugar tomar en cuenta que respecto a la figura del tercero extraño a un procedimiento, la Ley de Amparo dispone:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

" ...

"VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas; ...'

"Así, para efectos del juicio de amparo, se ha considerado persona extraña, la que no figura ni está vinculada al juicio o procedimiento como parte en sentido material, pero que sufre un perjuicio dentro de él o en la ejecución de las resoluciones, sin haber tenido la oportunidad de ser oída en su defensa por desconocer las actuaciones relativas, y en términos del precepto legal transcrito, compete a un Juez de Distrito el conocimiento del amparo.

"Al tema resulta aplicable, la jurisprudencia «P./J. 7/98» sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 56, Tomo VII, enero de 1998, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

"PERSONA EXTRAÑA A JUICIO, CONCEPTO DE.' (se transcribe)

"En el caso en estudio, la controversia derivó de que los quejosos consideran resentir detrimento a sus derechos fundamentales con lo resuelto en procedimientos de jurisdicción voluntaria, promovidos con fundamento en el artículo 48 de la Ley Agraria, en los cuales no tuvieron la oportunidad de hacer

valer su oposición y, como efecto, lograr que se dieran por concluidos antes de emitirse resolución, para que la cuestión pudiera ventilarse en el respectivo juicio contencioso.

"Esto es, ostentándose como terceros extraños a esos procedimientos (porque no tuvieron oportunidad de comparecer a ellos) promovieron el juicio de amparo indirecto en defensa de su derecho a oponerse, con la finalidad de evitar que se emitiera una resolución que declarara la prescripción de derechos ejidales a favor de quien promovió, pero que los quejosos consideraban les corresponden.

"Como se ve, la controversia se vincula con la falta de oportunidad de comparecer a procedimientos de prescripción de derechos agrarios, tramitados vía jurisdicción voluntaria, en términos del artículo 48 de la Ley Agraria; por lo cual procede transcribir y analizar su contenido: (se transcribe)

"El precepto contempla la prescripción, como una forma de adquisición de derechos sobre terrenos ejidales, que no se contemplaba en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en la cual, las tierras sometidas al régimen ejidal o comunal eran imprescriptibles desde cualquier perspectiva, y en general la pérdida y adquisición de derechos sobre tierras sometidas al régimen ejidal o comunal, se regulaba de manera distinta; así que, para mejor comprensión del asunto, resulta oportuno hacer una breve referencia sobre la figura prescriptiva agraria.

"Para ello, debe partirse de que acorde con el artículo 27, fracción VII, primero y cuarto párrafos, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 9, 14, 76 y 80 de la Ley Agraria, los núcleos de población ejidales son propietarios de las tierras que les han sido dotadas y que constituyen propiamente el ejido, mientras que los ejidatarios, en lo individual, sólo tienen sobre ellas el derecho de aprovechamiento, uso, usufructo y cesión.

"Esto significa que mientras las tierras tengan el carácter de ejidales, la propiedad corresponde al núcleo de población, en tanto que el ejidatario sólo puede adquirir la titularidad del derecho para aprovechar, usar, usufructuar y ceder sus parcelas, pero no detenta el dominio pleno (entendido como derecho de propiedad) porque no le corresponde.

"Así, cuando en la legislación de la materia se hace mención a los derechos cuya titularidad corresponde a los ejidatarios, jamás se estará refiriendo al derecho de propiedad, sino únicamente a los mencionados derechos de aprovechamiento, uso, usufructo y cesión, que son los que les corresponden.

"En la Ley Agraria en vigor, se prevé que respecto de esos derechos de aprovechar, usar y usufructuar sus tierras, los ejidatarios pueden celebrar distintos actos jurídicos e incluso pueden dejar de ser titulares de esos derechos, por ejemplo, a través de la enajenación o renuncia, siempre y cuando se ajusten a los requisitos que contempla la propia legislación y demás ordenamientos aplicables que, entre otros fines, tiene el de proteger la propiedad del núcleo de población.

"No obstante, en la Ley Federal de la Reforma Agraria, la regulación de esos derechos ejidales era distinta, específicamente en cuanto a la forma de ejercerlos, adquirirlos y perderlos.

"Sobre la pérdida de derechos ejidales, que es el tema que resulta de interés en el presente asunto, en el artículo 85 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se contemplaban los distintos supuestos que originaban para el ejidatario o comunero perder sus derechos sobre la unidad de dotación (y, en general, de los que tuviera como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los que adquiriera sobre el solar que se le hubiere adjudicado en la zona de urbanización).

"En su fracción I, el citado precepto preveía que uno de los motivos por los que el ejidatario o comunero perdía sus derechos sobre la unidad de dotación, era no trabajar la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o que dejara de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondían, cuando se hubiera determinado la explotación colectiva, salvo los casos permitidos por la ley.

"Esa causa de privación de derechos agrarios, sustentada en su falta de ejercicio por parte del ejidatario o comunero, encontraba su origen en la obligación impuesta al ejidatario de trabajar en forma personal la unidad de dotación o auxiliado por su familia, para cumplir con la función social que se le asignó de servir al sostenimiento de un grupo familiar, pues fue concebida como la extensión mínima para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la clase campesina; así que también tenía la finalidad de protección económica del núcleo familiar. Por ello, dejar de trabajar la tierra en forma personal o con la familia, durante dos años consecutivos o más, se concretó en la expresión 'abandono de la unidad de dotación' que traía como consecuencia la pérdida de sus derechos ejidales.

"Esa función social que se asignó a la unidad de dotación, se reflejó también en que, conforme al régimen establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria, los únicos medios para transmitirla eran la sucesión y el procedimiento

de privación de derechos agrarios y nueva adjudicación, según los artículos del 81 al 86, en relación con el 75, todos del mismo ordenamiento; en tanto que los derechos del ejidatario sobre su unidad de dotación no podían ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que implicaran la explotación indirecta o por terceros, además, eran inalienables e inexistentes los actos realizados en contrario (artículos 75 y 76 de la Ley de la Reforma Agraria).

"Sin embargo, derivado de las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos noventa y dos, y la consecuente expedición de la actual Ley Agraria, el sistema agrario nacional cambió sustancialmente, reconociendo que los ejidatarios cuentan con plena capacidad y libertad para decidir la forma de aprovechamiento de sus tierras; que éstas pueden ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o comunal o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas o bien, el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, o aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades, tanto civiles como mercantiles (artículos 45 y 79 de la Ley Agraria).

"Como efecto, desapareció el requisito establecido en la legislación anterior, de tener que trabajar la tierra personalmente para adquirir la calidad de ejidatario y la causal de privación de derechos agrarios prevista en el artículo 85, fracción I, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

"También se abandonó el concepto de titularidad de 'unidad de dotación' para sustituirlo por el de derechos parcelarios, y las ideas de extensión mínima de tierra para asegurar la subsistencia y mejoramiento de la clase campesina y de su función social que se le asignó de servir para el sostenimiento de un grupo familiar, también variaron, porque ahora se privilegió el propósito de atraer inversión al campo, capitalizarlo, revertir el minifundio, permitir otras formas de asociación y aprovechamiento, y reconocer que los ejidatarios tienen plena capacidad y libertad para adoptarlas.

"En congruencia con lo anterior, es que en la legislación agraria en vigor no subsiste la causal 'abandono' para la pérdida de derechos sobre la unidad de dotación y en general, los que tenga el ejidatario como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, que preveía la fracción I del artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria, pues si no persiste la obligación a cargo del ejidatario de trabajar personalmente la tierra, ni el concepto de unidad de

dotación a la que asignó la función social de servir al sostenimiento de un grupo familiar, que son los aspectos en los que se apoyaba, entonces el no ejercicio de los derechos sobre una parcela por parte de su titular, evidentemente no puede tener esa consecuencia.

"No obstante, esto no significa que la actual Ley Agraria no prevea una consecuencia jurídica ante el no ejercicio de los derechos agrarios durante determinado tiempo; pues si bien es cierto, no contempla el 'abandono' de las tierras como causa de privación de derechos en la forma que lo establecía la anterior legislación, sí estipula que los derechos ejidales no ejercidos por quien corresponda, pueden ser adquiridos por quien demuestre que ha estado poseyendo, y convertirse así, en nuevo titular.

"Es así que en una evolución de la forma en que se regula la adquisición y pérdida de derechos ejidales, el artículo 48 de la Ley Agraria en vigor, contempla la prescripción como la figura jurídica a través de la cual, el poseedor con las características que marca la ley, puede adquirir la titularidad de todos los derechos sobre esa parcela o tierras ejidales, y al mismo tiempo, en sentido inverso, implica la pérdida de esos derechos para quien consideraba le correspondían.

"A través de la prescripción, quien poseyó por el tiempo y con las condiciones previstas en la ley, logra adquirir los derechos para usufructuar, usar y aprovechar las respectivas parcelas ejidales, respecto de los cuales obtiene la titularidad oponible a cualquier otra persona, incluso, a quien con anterioridad pudo haberse considerado con derecho.

"Por lo tanto, para el que tenía o consideraba tener derechos sobre la parcela o tierras ejidales, la prescripción implica su pérdida, a consecuencia de su actuar negligente o pasivo, que se traduce en un desinterés por ejercerlos; como incluso se corrobora con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Agraria, que en su fracción III, prevé que se pierde la calidad de ejidatario por prescripción negativa, cuando otra persona adquiera sus derechos.

"Como es factible advertir, en estos aspectos, la prescripción de derechos ejidales comparte la naturaleza de figura de la prescripción en materia civil, como un medio de adquirir, de ingresar al patrimonio jurídico, el dominio –que en este caso sería la titularidad– mediante la posesión en concepto de dueño (titular), en forma pacífica, continua, pública y por el tiempo que marca la ley.

"Sentado lo anterior, respecto a los antecedentes de la prescripción en materia agraria y sus efectos, procede abordar el tema relativo a la forma en que

la Ley Agraria prevé su ejercicio, y para ello se considera procedente acudir a una interpretación exegética, sistemática y teleológica de la norma, a través de la cual, de manera conjunta, se atenderá tanto al texto legal, como a la finalidad pretendida con la figura que contempla, acorde con el contenido general del ordenamiento al que pertenece y de los demás que resultan aplicables.

"De conformidad con el artículo 48 transcrito con antelación, el poseedor que pretenda prescribir a su favor podrá acudir ante el Tribunal Agrario para que '...previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente'.

"Del texto legal en estudio, se desprende que:

"a) El competente para resolver sobre la prescripción de derechos ejidales es el Tribunal Agrario;

"b) El legitimado para instar al tribunal sobre la prescripción, es el poseedor de tierras ejidales con las características previstas en el primer párrafo de dicho numeral (en concepto de titular de derechos de ejidatario, de manera pacífica, continua y pública, durante el periodo correspondiente y que no se trate de tierras destinadas al asentamiento humano ni de bosques o selvas);

"c) La solicitud del poseedor, se enderezará en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio;

"d) En ambos casos, deberá otorgarse previa audiencia a los interesados, al comisariado y a los colindantes;

"e) La resolución favorable que, en su caso, emita el Tribunal Agrario tiene efectos de adquisición de los derechos agrarios;

"f) En congruencia, la resolución se comunicará al Registro Agrario Nacional para que expida el certificado correspondiente.

"Estos elementos han sido materia de pronunciamiento por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que del artículo 48 de la Ley Agraria, en relación con lo dispuesto por los artículos del 12 al 16, 20, 22, 23, 44, 56, 57, 60, 62, 76, 78 y 80 de la propia ley; 30, 34, 37, 52 y 53 del Reglamento

de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; 89, 90, 93 y 94 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; y, 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Unitarios Agrarios, se colige que la prescripción positiva en materia agraria tiene como consecuencia directa que el poseedor adquiera sobre las tierras, los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, los cuales se traducen en el aprovechamiento, uso y disfrute, y la posibilidad de transmitir esos derechos a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, además de que se le reconozca la calidad de posesionario y se le expida el certificado correspondiente.

"En tal virtud, sostuvo el Máximo Tribunal del País, que el objeto de la prescripción positiva, consiste en reconocer a favor del poseedor de las tierras ejidales, los mismos derechos que tiene reconocidos un ejidatario con respecto a su parcela, los cuales no pueden ser otros más que los llamados 'derechos de usufructo parcelario' y otorgarle la calidad de posesionario, no de ejidatario, ya que existe disposición expresa en el sentido de que el adquirente de un derecho parcelario, que no tenga la calidad de ejidatario, adquirirá la calidad de posesionario para los efectos legales correspondientes; además, de que acorde a la normatividad de la materia, a los posesionarios se les expedirán los certificados parcelarios de posesionarios, que se confieren los derechos de uso y disfrute sobre la parcela (aunque no conllevan el reconocimiento de la calidad de ejidatarios).

"Conforme a lo anterior, a través de la prescripción agraria, el que obtiene resolución favorable adquiere la titularidad de los derechos parcelarios sobre las tierras que estuvo poseyendo, confiriéndole el carácter de posesionario respecto a los derechos de aprovechamiento, uso, usufructo y cesión de la tierra en cuestión, y tendrá derecho a que se le reconozca como tal al interior del núcleo de población, y a que se expida el respectivo certificado.

"Respecto a esto último, es decir, la obligación de expedir el certificado por parte del Registro Agrario Nacional, para que el que prescribió sea reconocido e inscrito como el único y nuevo titular de las tierras que se trate, es pertinente hacer las consideraciones siguientes.

"El artículo 48 de la Ley Agraria expresamente establece que, la adquisición por prescripción de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, se comunicará al Registro Agrario Nacional para que expida de inmediato el certificado correspondiente.

"El artículo 152 de la propia legislación, prevé que deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional: 'I. Todas las resoluciones judiciales o admi-

nistrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales; II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros...'

"Por su parte, el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional prevé: (se transcriben).

"En concordancia con este último precepto, el Código Civil Federal, prevé: (se transcriben).

"De lo anterior, se desprende que la resolución de adquisición de derechos ejidales por prescripción, genera en el que obtuvo, la titularidad de dichas tierras y el derecho a que se expida el certificado correspondiente por parte del Registro Agrario Nacional.

"Que el Registro Agrario Nacional tiene obligación de inscribir las resoluciones judiciales que constituyan, reconozcan, modifiquen o extingan derechos individuales o colectivos de ejidatarios o comuneros, así como los actos que trasciendan a la titularidad de los derechos sobre las tierras de los núcleos agrarios, y cancelar los certificados cuando derivado de una modificación a una inscripción, proceda la emisión de uno nuevo. Además, que de conformidad con lo establecido en el Código Civil Federal, las inscripciones se extinguen por su cancelación o por el registro de la transmisión del derecho de que se trate, a favor de otra persona; y que en todo caso, se cancelarán cuando se extinga el derecho por causa del título a virtud del cual se realizó la inscripción.

"En tal virtud, la expedición del certificado que se emite como consecuencia de la resolución de prescripción agraria, produce como efecto la inscripción en el Registro Agrario Nacional del carácter de nuevo titular del que obtuvo, y al emitirse el nuevo certificado, el registro anterior queda sin efecto.

"Todo lo cual, confirma que la resolución que declara la prescripción de derechos ejidales, no solo reconoce la posesión ejercida por el promovente, sino que en realidad constituye derechos a su favor, que puede ejercer y oponer frente a terceros.

"En otro orden de ideas, en cuanto a la forma en que puede tramitarse la prescripción, del artículo 48 de la Ley Agraria se desprende que se prevén dos vías, la jurisdicción voluntaria y el juicio (contencioso), ambos ante el Tribunal Agrario y en los cuales se exige respetar la previa audiencia de los interesados, del comisariado y de los colindantes.

En efecto, al establecer la norma que el interesado podrá acudir al Tribunal Agrario para que '...previa audiencia de los interesados... en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente... emita resolución...', anteponiendo el enunciado del derecho de ser escuchado al que señala las dos vías en que puede tramitarse la prescripción, se entiende que el primero se plasmó como una idea que es común para los supuestos que prevé el segundo, generando la conclusión de que la audiencia de los interesados (así como del comisariado y los colindantes) debe respetarse en ambas vías y de manera previa a que se emita la resolución de adquisición de derechos ejidales a favor de quien promovió, obviamente con las particularidades propias de cada uno de esos procedimientos.

"Sobre el derecho de audiencia previa consagrado en el artículo 14 de la Constitución General de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en reiteradas ocasiones su contenido y alcance.

"Sustancialmente ha sostenido, que para los efectos de dicho artículo, por acto de privación debe entenderse aquel que tiene como fin la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, pues no todo acto de autoridad provoca esos efectos, no obstante que exista una afectación a la esfera jurídica del gobernado.

"Determinó que en efecto, existen actos que restringen el ejercicio de un derecho en forma provisional o preventiva pero no tienen la finalidad de privar en forma definitiva de dicho derecho a su titular, sino que se trata de medidas provisionales establecidas por el legislador para proteger determinados bienes jurídicos, en tanto se decide si procede o no la privación definitiva; y que respecto de estos actos no rige el derecho de previa audiencia.

"Entonces, no basta que un acto de autoridad produzca una afectación en el ámbito jurídico para que se repute como acto de privación, en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo tengan el carácter de definitivos.

"De esta forma, concluyó el Máximo Tribunal, que el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo exige el respeto a la garantía de audiencia previa, cuando se trate de actos que en definitiva priven de sus bienes o derechos; en tanto que, los actos que no produzcan esos efectos, que sólo los restrinjan provisionalmente, estarán regulados sólo por el artículo 16 de la propia Constitución (debida fundamentación y motivación).

"Dicho criterio se encuentra plasmado, en la jurisprudencia del (sic) P./J. 40/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada

en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996 (mil novecientos noventa y seis), página 5, cuyos rubro y texto son:

"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN." (se transcribe)

"Aplicando este criterio al caso del juicio contencioso agrario, la oportunidad de otorgar audiencia previa en los términos que establece el artículo 48 de la Ley Agraria, no genera mayor problemática, porque evidentemente que la forma como se respeta el derecho de audiencia del demandado, los interesados, el ejido y los colindantes, es llamándolos al procedimiento para que se integren con ese carácter y puedan hacer valer lo que a su derecho convenga. En concreto, el derecho de audiencia del demandado, se garantiza a través de su debido emplazamiento a juicio, para que esté en aptitud de ser oído y vencido previo al acto privativo que significará para él la sentencia que declare la prescripción a favor del promovente, pues dicho fallo definirá la contienda generada entre las partes que se consideran con derecho a la titularidad de terrenos ejidales, evidenciándose que la sentencia que declare procedente la prescripción intentada contra el demandado, genera en éste la pérdida del derecho que compareció a defender en juicio.

"Por su parte, en lo que atañe a la obligación de respetar la audiencia previa del interesado, cuando la acción prescriptiva se tramita a través de la jurisdicción voluntaria, en principio es pertinente acotar que la posibilidad de que la prescripción de derechos agrarios se defina por esa vía, no es caprichosa por parte del legislador, sino que obedece a que siendo la posesión (de hecho) la base de esa forma de adquirir la titularidad de derechos sobre tierras ejidales, pueden darse dos supuestos: que se conozca la identidad del titular o de la persona que se considere con derecho, y en contra de quien se va a prescribir; o que, por desconocerse, la acción no pueda ejercerse contra alguien determinado.

"En ese tenor, para estar en el supuesto de la jurisdicción voluntaria, que por naturaleza implica que no existe contienda entre partes, en principio, se parte de la presunción de que respecto de los derechos ejidales no existe, o por lo menos no se conoce, una persona con mejor derecho a quien le pueda causar perjuicio la declaratoria de prescripción adquisitiva que se pretende y que, como tal, tendría que ser llamado como parte demandada en un juicio contencioso.

"Retomando el estudio del alcance de la obligación de otorgar audiencia a los interesados en la jurisdicción voluntaria de prescripción en materia

agraria, es pertinente tomar en cuenta la naturaleza de este procedimiento y definir si la resolución de adquisición de derechos agrarios que se emite por esa vía, constituye un acto privativo sujeto al respeto del derecho de audiencia previa en los términos que establece el artículo 14 constitucional o si, por el contrario, sólo se trata de un acto de molestia que, como tal, no exija la audiencia de quien se considere con interés a integrarse al procedimiento.

"Para ello, el análisis del artículo 48 de la Ley Agraria, debe armonizarse con los diversos que regulan su tramitación.

"Pues bien, en la Ley Agraria los procedimientos de jurisdicción voluntaria se regulan en los artículos 165 y 167, que establecen: (se transcriben)

"Como se advierte, el primer artículo dispone que los tribunales agrarios conocerán, en la vía de jurisdicción voluntaria, de los asuntos no litigiosos que les sean planteados y que requieran la intervención judicial; en tanto que la segunda disposición legal transcrita prevé que en la materia agraria, específicamente en la vía de jurisdicción voluntaria, resulta aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo que fuere necesario para completar sus disposiciones y siempre que no se oponga a éstas directa o indirectamente.

"Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles, prevé en los artículos 530, 531 y 533, lo siguiente: (se transcriben)

"Con lo anterior se confirma, que en el procedimiento de jurisdicción voluntaria no hay ni puede haber contienda entre partes, pero también que ello no soslaya el derecho a intervenir de quien tuviera algún interés opuesto al promovente, pues así se desprende de esos dispositivos, al establecer que cuando fuere necesaria la audiencia de alguna persona, será citada conforme a derecho, advirtiéndole, en la citación, que quedan, por tres días, las actuaciones en la secretaría para que se imponga de ellas, y se le señalará día y hora para la audiencia, a la que concurrirá el promovente, sin que sea obstáculo, para la celebración de ella, la falta de asistencia de éste.

"En congruencia, se prevé también que puede haber oposición de parte legítima, lo cual –precisamente por la falta de contención característica de la jurisdicción voluntaria– origina que el asunto se siga por la vía establecida para el juicio (contencioso); además, que el Juez puede desechar la oposición que haga quien no tenga personalidad ni interés, así como las oposiciones que hechas después de concluido el procedimiento, dejando a salvo el derecho del opositor, se entiende, para que pueda promover el juicio respectivo.

"Sobre los efectos de la mencionada oposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que aunque no lo señale expresamente la normatividad en estudio, la expresión 'se seguirá el negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio' debe entenderse en el sentido de que el procedimiento de jurisdicción voluntaria debe concluir, ya que lo característico de las diligencias promovidas en esta vía es la inexistencia de cuestión alguna entre partes determinadas, esto es, de contienda entre partes.

"De las anteriores consideraciones se obtiene que, el artículo 48, segundo párrafo, de la Ley Agraria, que establece que la jurisdicción voluntaria de prescripción se resolverá previa audiencia de los interesados; en concordancia con lo establecido en el supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles, contempla a favor de quien resulte con interés, el derecho a intervenir en el procedimiento, y que esa intervención implica respetarle su derecho para oponerse, para impedir que esas diligencias continúen y eventualmente concluyan reconociendo la adquisición de derechos ejidales a favor de quien promovió.

"En efecto, de los argumentos jurídicos antes expuestos, se concluye, en primer lugar, que la resolución de adquisición de derechos agrarios que se emite en las diligencias de jurisdicción voluntaria de prescripción, en realidad crea derechos a favor de quien promovió, y no solamente declara o reconoce una situación jurídica o de hecho existente, por tanto, se trata de un acto privativo; y, en segundo lugar, que la audiencia previa que el artículo 48 de la Ley Agraria contempla a favor de los interesados, implica que debe respetarse su oportunidad de oponerse, de manera previa a que se emita la resolución.

"Entonces, la resolución de adquisición de derechos sobre parcelas o tierras ejidales por la vía de jurisdicción voluntaria, en efecto tiene la naturaleza de un acto privativo para el tercero con interés que no fue integrado para hacer valer su oposición, porque, según se ha visto, no se trata de una resolución que simplemente declare una situación de hecho o jurídica ya existente, sino que constituye o crea derechos a favor de quien prescribe.

"Como se explicó, la prescripción contemplada en el artículo 48 de la Ley Agraria, se prevé como la forma por la cual, a través de la posesión, se adquieren todos los derechos que sobre una parcela corresponderían a un ejidatario, y que antes no se tenían, convirtiéndolo en titular, así como el reconocimiento de un nuevo carácter al interior del núcleo agrario y la expedición de un título oponible a cualquier persona que no ostente esa titularidad.

"Es cierto que a través de la prescripción no se adquiere el derecho de propiedad sobre las parcelas, porque este corresponde al ente agrario; pero no menos lo es que mediante esta figura, los particulares se convierten en titulares de las parcelas o tierras de que se trate, ingresando a su patrimonio jurídico los derechos de aprovechamiento, uso, usufructo y cesión, y que generan la emisión de un título a su favor oponible a cualquier persona, e incluso les dan (sic) derecho a que se les reconozca jurídicamente una nueva calidad agraria, la de posesionario.

"A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con las diligencias de información *ad perpetuam* en materia civil, que sólo declaran la situación jurídica existente de la posesión sobre un determinado bien, pero no generan en el que promovió un derecho distinto, como el derecho de propiedad oponible a terceros.

"Efectivamente, en un procedimiento de jurisdicción voluntaria sobre diligencias de información *ad perpetuam* en materia civil, en general, la respectiva resolución sólo tiene el alcance de acreditar que se ha tenido la posesión de un inmueble, pero no constituye un derecho de propiedad a favor del promovente ni da pauta a la expedición de un título de esa naturaleza oponible *erga omnes*, mucho menos frente a aquel que se ostente como propietario.

"Sin embargo, por disposición del artículo 48 de la Ley Agraria, a virtud de la resolución de las diligencias de jurisdicción voluntaria de prescripción de derechos ejidales, el que es nombrado posesionario, constituye a su favor la titularidad sobre las parcelas o tierras que prescribió y obtiene un certificado que es oponible a todo el universo de personas que no tengan esa titularidad, pudiendo realizar cualquier tipo de acto jurídico, incluyendo la enajenación o el trámite para obtener el dominio pleno.

"Y sin que sea obstáculo que el respectivo certificado se expida en carácter de posesionario y no de ejidatario o propietario, pues ello se debe a que la aceptación de ejidatarios es facultad exclusiva del ente agrario y a que no podría denominársele como propietario, porque el derecho de propiedad de las tierras corresponde al ejido, pero para los efectos que interesan.

"En ese tenor, la intervención de un tercero con interés en las diligencias de jurisdicción voluntaria agraria sobre prescripción, se garantiza para que a través de su oposición, se le respete su derecho de audiencia de manera previa a que se emita la resolución de adquisición de derechos a favor del promovente.

"Al permitir al tercero con interés que comparezca a formular su oposición, puede evitar que se constituya a favor del promovente de las diligencias, una titularidad que antes no tenía respecto de las parcelas o tierras de que se trate, y que obtenga un título oponible a terceros. Todo lo cual, será precisamente la materia del juicio contencioso que llegue a promoverse una vez que se dé por terminada la jurisdicción voluntaria.

"Evidenciándose entonces que si al tercero con interés no se le permite acudir a la jurisdicción voluntaria a oponerse, la resolución que se emita, tras-toca su derecho de audiencia y, por tanto, es procedente el amparo indirecto en su contra.

"Esto, en el entendido de que no toda persona ajena a la tramitación de las diligencias de jurisdicción voluntaria, tiene legitimación para promover amparo, pues ésta sólo recae en quienes, de acuerdo a los términos en que se emite la resolución que tiene por acreditada la figura prescriptiva y los efectos que se le imprimen, se advierte tienen el carácter de interesados con derecho a formular oposición, en los términos que establece el artículo 48 de la Ley Agraria.

"Entonces, para efectos de la procedencia del amparo, la legitimación de quien promueve, derivará de las características particulares de la resolución de jurisdicción voluntaria, pues a partir de ahí será factible apreciar si efectivamente existe una afectación al quejoso, por la cual le corresponda el carácter de interesado que contempla Ley Agraria y, por consecuencia, si le asiste el derecho a oponerse, que es el que justifica su intervención en ese trámite especial.

"Característica que en principio se actualiza respecto de quien tenga un título debidamente registrado, y que a virtud de lo resuelto en las diligencias de jurisdicción voluntaria quedará sin efectos; pero sin que sea el único caso, pues dependerá de los términos de la resolución prescriptiva y los efectos que se le impriman, que se identifique a los interesados con derecho a intervenir en el procedimiento.

"Así, la legitimación para promover el amparo no se limita a la situación registral, sino que opera a favor de todo aquél que, de acuerdo a los términos específicos en que se emite la resolución prescriptiva, resiente una afectación que le genera derecho a integrarse al trámite para formular oposición.

"En tal virtud, la procedencia del amparo indirecto, dependerá en cada caso, de percibir el efecto de la resolución reclamada frente a la situación particular del promovente, para constatar si tiene derecho a ser integrado al

procedimiento, a efecto de hacer valer su oposición y, por tanto, si está legitimado para ejercer la acción constitucional.

"Cabe señalar que con el criterio contenido en este fallo, no se desconoce que las diligencias de jurisdicción voluntaria de prescripción de derechos agrarios, no resuelven controversias entre partes y que la resolución se pronuncia sin perjuicio de mejor derecho (que pueda acreditarse en un juicio); pero, como se explicó, lo importante para definir la exigencia del respeto al derecho de audiencia del tercero que pretenda intervenir, es que resuelven la adquisición de derechos a favor del promovente, con trascendencia al reconocimiento de la titularidad de tierras sometidas a régimen ejidal o comunal, y la obtención de certificados. A diferencia de lo que no ocurre, por ejemplo, en materia civil, tratándose de diligencias de información *ad perpetuam*, en que la respectiva resolución, sólo tiene efectos declarativos de la posesión, pero no genera la "titularidad" o propiedad a favor del promovente, ni dan pauta a la expedición de un título.

"En materia agraria, para quien promovió, la resolución de prescripción por la vía de jurisdicción voluntaria, implica la adquisición de derechos distintos a la simple posesión, obteniendo la titularidad de las parcelas o tierras de que se trate, con todas las consecuencias que implica del poder jurídico sobre ellas, incluyendo la posibilidad de explotarlas, transmitir las o adquirir el dominio pleno; y que es lo que justifica que el tercero con interés, tenga derecho a que se le respete su derecho de audiencia previa.

"Aunque el tercero interesado esté en aptitud de promover el respectivo juicio, mientras subsista la resolución de prescripción, la adquisición de derechos ahí decretada surtirá efectos frente a un sujeto pasivo universal, constituido por todos quienes no tengan reconocida a su favor esa titularidad, y que tienen el deber jurídico de respetarla; corroborándose que en este caso, el derecho de audiencia del tercero con interés, se garantiza a través del respeto a su derecho a oponerse, para que al hacerlo, concluyan esas diligencias previo a que se emita la resolución constitutiva de derechos a favor del promovente y, en su oportunidad, pueda ser oído y hacer valer su derecho de defensa, en el juicio contencioso que llegue a promoverse.

"En conclusión, de la interpretación gramatical, sistemática y teleológica del artículo 48 de la Ley Agraria, deriva que la resolución de jurisdicción voluntaria de prescripción adquisitiva agraria, es un acto privativo que exige respeto al derecho fundamental de audiencia previa, para quien, considerando que le asiste el derecho sobre las parcelas o tierras ejidales de que se trate, no pudo acudir a formular su oposición oportunamente.

"Por ello, quien promueva amparo, y de acuerdo a los términos de la resolución de prescripción, acredite tener legitimación para oponerse, legalmente tiene derecho a que a través de ese juicio se le respete esta posibilidad, impidiendo así, que se resuelva a favor de quien promovió pues, se insiste, aunque la resolución de adquisición de derechos ejidales se pronuncia sin perjuicio de la existencia de un mejor derecho y el tercero con interés puede, de cualquier forma, promover el juicio contencioso; lo importante es que genera en el que prescribió la adquisición de derechos que ingresan a su patrimonio jurídico, y que el tercero no integrado considera le corresponden, convirtiendo a aquél en nuevo y único titular de las parcelas o tierras de que se trate, y mientras el juicio contencioso se tramita o incluso mientras se resuelve, ese tercero que estima tener derecho, tendrá que soportar las consecuencias del reconocimiento a favor de quien obtuvo en el procedimiento voluntario y que en el juicio sería su contraparte.

"Conforme a todas estas consideraciones, la procedencia del juicio constitucional desde la perspectiva de la efectividad de la tutela federal, se justifica porque, de concederse el amparo, se dejará insubsistente la resolución de jurisdicción voluntaria y las cosas volverían al estado en que se encontraban antes de la violación, esto es, antes de que se emitiera una resolución constitutiva de derechos a favor de quien promovió, lo que implica que el derecho del opositor podrá tener eficacia plena, dándole oportunidad de que por la vía contenciosa, se decida lo que en derecho corresponda. Pero sin tener que soportar, entre tanto, las consecuencias derivadas de la resolución de jurisdicción voluntaria de adquisición de derechos a favor de quien en ese procedimiento sería su contraparte.

"Esto es, en un procedimiento de jurisdicción voluntaria sobre prescripción de derechos ejidales instaurado en términos del artículo 48 de la Ley Agraria, la oportunidad de oponerse, de quien tenga legitimación para ello, garantiza a su derecho de audiencia previa, pues con la oposición logra que el procedimiento concluya sin que llegue a emitirse una resolución de adquisición de derechos a favor de quien promovió; de manera que si derivado de los términos de la resolución de jurisdicción voluntaria se advierte que tenía interés para integrarse para oponerse, pero no se le permitió esa oportunidad, se actualiza una transgresión al derecho fundamental de previa audiencia, que puede y debe ser reparado en el amparo, a través de dejar insubsistente lo ahí resuelto y volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, ordenando a la responsable que se llame al procedimiento de jurisdicción voluntaria a ese tercero con legitimación, a fin de que esté en aptitud de ejercer su oposición.

"En consecuencia, que la oposición del tercero sólo tenga el efecto de dar por concluido el trámite de jurisdicción voluntaria, y que aun cuando ya se hubiera resuelto, quien se considere con derecho puede promover el juicio; no implica que el amparo indirecto sea improcedente, porque la eventual tutela federal no tendría efectos prácticos, ya que precisamente la efectividad del amparo radica en lograr que se respete a favor del tercero con interés su derecho de oposición y, a través de éste, el de audiencia, evitando que el procedimiento de jurisdicción voluntaria concluya con una resolución que reconozca a quien la promovió, la titularidad de la parcela o tierras ejidales de que se trate, así como su derecho a obtener el correspondiente certificado que surtirá efectos universales.

"Sin que tampoco sea impedimento para sostener el anterior criterio, que de resultar procedente el amparo promovido en esos términos, la protección federal no podría tener el alcance de ordenar que se le pusiera en posesión de las tierras materia de la acción prescriptiva. Pues, como se explicó, la controversia que se genere entre quien promovió la prescripción y quien pretende acudir para oponerse, no es propiamente el reconocimiento de la posesión sobre las parcelas o tierras de que se trate, sino la definición del mejor derecho a obtener la titularidad, que incluso puede derivar de una causa distinta a la posesión, por ejemplo, la sucesión, algún acto jurídico de transmisión de derechos o cualquier otra, por la cual el opositor considere que tiene un mejor derecho."

• Conforme a las razones anteriores, emitió la jurisprudencia PC.XVI.A. J/14 A (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

**"JURISDICCIÓN VOLUNTARIA SOBRE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR EL TERCERO CON LEGITIMACIÓN PARA INTERVENIR, CONTRA TODO LO ACTUADO EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, A FIN DE QUE SE RESPETE SU DERECHO A Oponerse.** De conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley Agraria, la resolución del procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción adquisitiva, tiene por efecto declarar la adquisición de derechos sobre la parcela o tierras ejidales de que se trate y ordenar la expedición del certificado correspondiente. Por su parte, de los artículos 530 y 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la Ley Agraria, según lo dispone su artículo 167, deriva que si al procedimiento se opone parte legítima, el mismo debe concluir, para que la controversia se tramite por la vía contenciosa. En tal virtud, procede el juicio de amparo indirecto que se promueve contra todo lo actuado en un procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción de derechos agrarios que ha concluido, contra todo lo actuado en éste, si derivado de los términos de

la respectiva resolución, esto es, de su contenido y los alcances que se le imprimen, se advierte que se produce en el quejoso una afectación por la cual sea posible apreciar que le corresponde el carácter de interesado que contempla el artículo 48 indicado y, por lo tanto, que tiene legitimación para intervenir; pues en ese supuesto, es factible concretar los efectos del amparo, ya que al reclamar que no tuvo oportunidad de integrarse para hacer valer su derecho a oponerse, los efectos de la tutela federal, consistirán en que se le respete esa posibilidad y, con ello, su derecho de audiencia, ya que al manifestar su oposición, la jurisdicción voluntaria concluirá anticipadamente, evitando que se emita una resolución que constituya un derecho a favor de quien promovió, y que continuaría surtiendo efectos hasta en tanto se tramita y resuelve el juicio contencioso.<sup>12</sup>

CUARTO.—**Existencia de la contradicción tesis.** Una vez transcritas las sentencias denunciadas como contradictorias, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios denunciada.

Para ello resulta oportuno atender que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la actualización de la contradicción de tesis sucede cuando las Salas de este Alto Tribunal, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, o bien, dos o más Plenos de Circuito adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

Lo anterior se desprende de la jurisprudencia P./J. 72/2010, que es del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE 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

---

<sup>2</sup> Consultable en la página 1987 del Libro 31, Tomo III, junio de 2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2011900 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas».

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.<sup>13</sup>

<sup>3</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.

Además, el Tribunal Pleno también se ha pronunciado sobre la necesidad de resolver aquellas contradicciones de criterios cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeada 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.

Y ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que se adoptan en 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, previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, procede 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.

Lo anterior, se deriva de la tesis P. XLVII/2009, cuyos rubro y texto son:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjektas 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.<sup>4</sup>

Así, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aun cuando debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En el caso particular, esta Segunda Sala considera que la contradicción de tesis no se da de manera jurídica, pero sí material, en tanto que si bien, los Plenos de Circuito en Materia Administrativa examinaron los asuntos desde una perspectiva diversa, lo cierto es que al llevar a cabo el estudio correspondiente, en las consideraciones jurídicas vertidas a efecto de resolver la cuestión ante ellos planteada, sostuvieron posturas encontradas, sobre un mismo tema jurídico, en la medida en que las contradicciones de tesis de que se trata, se integraron en torno al tema del procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción adquisitiva que prevé el artículo 48 de la Ley Agraria, concretamente el segundo párrafo, el cual, entre otras cosas, dispone que el poseedor podrá acudir ante el Tribunal Agrario "**previa audiencia**" de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, para obtener la resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate. Y los órganos contendientes sostuvieron posturas encontradas respecto de los efectos prácticos que tendría la concesión del amparo indirecto otorgado para que se respete la garantía de audiencia del tercero con derecho de oposición en el procedimiento agrario de que se trata.

---

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.

En efecto, mientras que **el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, implícitamente admitió la procedencia del juicio de amparo indirecto, en el que se reclama la resolución con la que culminan las diligencias de un procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria donde se hizo valer violación a los derechos de audiencia y defensa, dado que no llevó a cabo ninguna consideración al respecto; se ocupó de analizar el punto controvertido que fijó en determinar "**si cuando se promueve amparo en contra de diligencias de jurisdicción voluntaria ya concluidas, alegando violación a las garantías de audiencia y defensa, debe o no concederse la protección federal, para que se dé al agraviado intervención en el expediente agrario de que se trate**".

Al efecto, sostuvo que atendiendo a las características de la jurisdicción voluntaria en materia agraria donde no existe contienda, la oposición de parte legítima sólo procede durante el trámite y tiene como consecuencia legal su conclusión anticipada a efecto de que sea en la vía contenciosa donde se diriman los derechos de las partes.

Por tanto, concluyó que al no constituir cosa juzgada las resoluciones emitidas en los procedimientos de jurisdicción voluntaria, no se debe conceder la protección constitucional solicitada, en pro del principio de expeditez en la administración de justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal, porque de lo contrario se retardaría el inicio del juicio contencioso respectivo; en tanto, concluidas las diligencias de la jurisdicción voluntaria, quienes no intervinieron, por ley, tienen a salvo todos sus derechos sin necesidad de declaratoria alguna.

Por su parte, **el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, concretó la materia de estudio en la procedencia del juicio de amparo indirecto que plantea, quién acreditó tener la calidad de tercero extraño en un procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción adquisitiva en materia agraria, y entre las razones expuestas a fin de concluir que, sí resulta procedente, estableció que la resolución del procedimiento en cuestión, es un acto privativo que exige respeto al derecho de audiencia previa, de quien acredita tener legitimación para oponerse y no estuvo en la posibilidad de hacerlo oportunamente, a efecto de impedir se resuelva a favor de quien promovió, pues aunque tal determinación se pronuncia sin perjuicio de la existencia de un mejor derecho y el tercero con interés puede, de cualquier forma, promover el juicio contencioso; lo importante es que genera en el que prescribió la adquisición de derechos que ingresan a su patrimonio jurídico, y que el tercero no integrado considera le corresponden, convirtiendo a aquél en el nuevo y único titular de las parcelas o tierras de que trate, situación jurídica

que perdura durante el trámite e incluso, hasta que se resuelve el juicio contencioso.

Derivado de lo anterior, el órgano Colegiado justificó la procedencia del juicio constitucional, desde la perspectiva de que la efectividad de la tutela federal, de llegar a otorgarse, será para dejar insubsistente la resolución de jurisdicción voluntaria y las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación, lo cual implica que el derecho del opositor podrá tener eficacia plena, dándole la oportunidad de que en el juicio contencioso se decida lo que en derecho corresponda, pero sin tener que soportar, entre tanto, las consecuencias derivadas de la resolución de jurisdicción voluntaria de adquisición de derechos a favor de quien en ese procedimiento será su contraparte.

De donde entonces resulta que, los Plenos de Circuito en Materia Administrativa contendientes, al resolver los asuntos que fueron puestos a su consideración, en torno al procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción adquisitiva que prevé el artículo 48 de la Ley Agraria, si bien coinciden en que el juicio de amparo indirecto, resulta procedente cuando quien acredite tener legitimación para oponerse, acude a reclamar que ese derecho le fue violentado.

Mientras el Pleno del Tercer Circuito sostuvo que, resulta improcedente conceder la protección federal a quien reclama las diligencias de jurisdicción voluntaria ya concluidas, alegando violación a las garantías de audiencia y defensa, para que se deje insubsistente la resolución emitida, a efecto de darle la intervención en el expediente agrario de que se trate, y pueda manifestar su oposición; ya que esa forma de actuar contraviene el principio de expeditéz en la administración de justicia, al retardar el inicio del juicio contencioso respectivo, en tanto, la oposición de parte legítima durante el trámite de diligencias de jurisdicción voluntaria, tienen como consecuencia legal, que se den por concluidas anticipadamente, a fin de que sea en una instancia diversa donde se diriman los derechos de las partes; y ya concluidas las diligencias, quienes no intervinieron en aquel procedimiento, tienen expeditos todos sus derechos, ya que lo resuelto no constituye cosa juzgada y no puede causar perjuicio a los que no intervinieron en su desarrollo, por lo que quedan en aptitud legal de promover el juicio contencioso procedente.

El Pleno del Decimosexto Circuito, de manera contraria estableció que, de acuerdo a los términos de la resolución de prescripción, quien promueve amparo y acredite tener legitimación para oponerse, legalmente tiene derecho a que se le respete esa posibilidad, impidiendo así que se resuelva a favor de quien promovió, pues aunque la resolución de adquisición de derechos

ejidales se emite sin perjuicio de la existencia de un mejor derecho y el tercero con interés puede, de cualquier forma promover el juicio contencioso; lo importante es que los efectos prácticos de la concesión del amparo que en su caso se otorgue, se traducen, precisamente, en el respeto de la garantía de audiencia y el restablecimiento de las cosas al estado jurídico que guardaban antes de la violación, para que el tercero no tenga que padecer durante el trámite y resolución del juicio contencioso las consecuencias jurídicas de la resolución de la jurisdicción voluntaria.

En consecuencia, a esta Segunda Sala le corresponde **determinar, a partir de las características del procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción adquisitiva en materia agraria, la resolución que lo da por concluido, es un acto privativo respecto del cual, es exigible la garantía de audiencia previa.**

QUINTO.—**Estudio.** Acotada así la existencia de la contradicción de tesis, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Segunda Sala con apoyo en las consideraciones que enseguida se exponen.

De inicio, es oportuno traer a cuenta que la garantía de audiencia se encuentra prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal,<sup>5</sup> tema que ha sido motivo de estudio para el Tribunal Pleno, al definir que ese derecho subjetivo sólo es exigible de manera previa, cuando el acto de autoridad que causa perjuicio al gobernado es de privación de los bienes jurídicos consistentes en la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos; de tal suerte que si no se trata de un acto privativo, entonces la garantía de audiencia bien puede concederse con posterioridad a su emisión. Lo anterior, se desprende de la jurisprudencia P/J. 40/96, que es del tenor siguiente:

"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.—El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esencia-

<sup>5</sup> "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

les del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad conatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.<sup>6</sup>

Criterio del cual se obtiene además, que los actos de privación son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, por lo que su emisión requiere del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el invocado artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

---

<sup>6</sup> Correspondiente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, página 5.

Por lo tanto, si el acto de autoridad reclamado no produce esos mismos efectos, entonces se estará en presencia de un acto de molestia, pese a constituir una afectación a la esfera jurídica del gobernado, pues sólo se restringe un derecho de manera preventiva, provisional o no definitiva, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.

Aunado a lo anterior, en la jurisprudencia P./J. 47/95, se acotó que las formalidades esenciales del procedimiento que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada del gobernado, antes del acto de privación, de manera genérica, se traducen en los requisitos siguientes: 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; criterio que textualmente señala:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.—La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."<sup>7</sup>

Precisado en qué consiste la garantía de audiencia y la forma de hacerla efectiva, corresponde atender el contenido del artículo 48 de la Ley Agraria, que es expreso al señalar:

"Artículo 48. Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento

---

<sup>7</sup> Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 200234, emitida por el Pleno de este Máximo Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, materias constitucional y común, página 133.

humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

"El poseedor podrá acudir ante el tribunal agrario para que, previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

"La demanda presentada por cualquier interesado ante el tribunal agrario o la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, interrumpirá el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo hasta que se dicte resolución definitiva."

El numeral acabado de transcribir, regula la figura de la prescripción adquisitiva en materia agraria, y precisa que la persona que acredita ser poseedor de tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano, de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública, por cinco años en caso de posesión de buena fe o de diez años si es de mala fe, podrá adquirir sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

Entonces, para el puntual análisis de lo ahí dispuesto, se considera oportuno traer a cuenta que, dada la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, donde el titular principal es el núcleo ejidal y no el ejidatario en lo individual, **los derechos que cualquier ejidatario tiene sobre su parcela, se traducen en el aprovechamiento, uso y usufructo de la tierra, y la posibilidad de transmitir esos derechos a otros ejidatarios o avocindados del mismo núcleo de población.**<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Así lo ha establecido esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 65/2013 (10a.), correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2003879, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, materia administrativa, página 1032, que es del tenor literal siguiente:

"PRESCRIPCIÓN POSITIVA EN MATERIA AGRARIA. NO TIENE COMO CONSECUENCIA DIRECTA EL RECONOCIMIENTO DE LA CALIDAD DE EJIDATARIO DEL POSEEDOR.—De los artículos 48, 12 a 16, 20, 22, 23, 44, 56, 57, 60, 62, 76, 78 y 80 de la Ley Agraria; 30, 34, 37, 52 y 53 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; 89, 90, 93 y 94 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; y 18 de la Ley Orgánica de

Y para conocer sobre la posibilidad de transmitir los derechos ejidales, resulta necesario acudir a lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Ley Agraria,<sup>9</sup> el primero prevé la posibilidad de que el ejidatario pueda aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante la suscripción de diversos contratos; en tanto que el siguiente numeral le otorga la libertad de disponer de los derechos parcelarios a través de la enajenación.

Entonces, a través de la figura de la prescripción adquisitiva en materia agraria, se otorga al poseedor que la promueve la titularidad de derechos sobre la parcela, que le permiten disponer libremente de ella, dentro del régimen agrario como cualquier otro miembro; es decir, está en condiciones de oponer esos derechos frente a terceros.

---

los Tribunales Agrarios, se colige que la prescripción positiva en materia agraria no tiene como consecuencia directa el reconocimiento de la calidad de ejidatario del poseedor, pues éste adquiere sobre las tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, los cuales se traducen en su aprovechamiento, uso y disfrute, y en la posibilidad de transmitir esos derechos a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, pero sin llegar al extremo de reconocerle la calidad de ejidatario, pues no debe pasarse por alto la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, cuyo titular principal no es el ejidatario en lo individual, sino el núcleo ejidal. Lo anterior es así, porque conforme a la normativa de la materia los posesionarios reconocidos por la asamblea sólo tendrán los derechos de uso y disfrute sobre las parcelas de que se trate, a quienes el Registro Agrario Nacional les expedirá los certificados parcelarios de posesionario correspondientes; consecuentemente, si el actor por la vía de prescripción positiva, prevista en el artículo 48 de la Ley Agraria, adquiere los derechos sobre una parcela, ello no significa que por ese solo hecho adquiere también la calidad de ejidatario, con todos los derechos y prerrogativas que atañen a esa calidad."

<sup>9</sup> "Artículo 79. El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles."

"Artículo 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

"Para la validez de la enajenación se requiere:

"a) La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario público;

"b) La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional. En caso de que se desconozca el domicilio o ubicación de las personas que gozan del derecho del tanto, se procederá en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 84 de esta Ley, y

"c) Dar aviso por escrito al comisariado ejidal.

"Realizada la enajenación, el Registro Agrario Nacional, procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados parcelarios, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo."

Ahora, el segundo párrafo del artículo 48 transcrito, contempla dos vías, a través de las cuales, el poseedor puede obtener la declaratoria del reconocimiento de los derechos de ejidatario sobre esas tierras, ambas ante el tribunal agrario **previa audiencia de los interesados**, del comisariado ejidal y de los colindantes, una es la de **jurisdicción voluntaria** y la otra mediante el desahogo del juicio correspondiente, entendiéndose el contencioso.

El primero, encuentra su regulación en el artículo 165 de ley de la materia, el cual dispone que serán los tribunales agrarios a los que les corresponde conocer en la **vía de jurisdicción voluntaria** de los asuntos no litigiosos que le sean planteados y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes.<sup>10</sup>

En tanto que el ordinal 167 del mismo cuerpo legal, remite al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, para el caso de que no exista disposición expresa en la legislación agraria;<sup>11</sup> de ahí que sea obligatorio acudir al Título Segundo denominado "**Jurisdicción voluntaria**", capítulo I, relativo a "**Disposiciones generales**",<sup>12</sup> de donde destacan los numerales 530, 531 y 533.

En el primero prevé, que la jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del Juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas.

<sup>10</sup> "Artículo 165. Los tribunales agrarios, además, conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos que les sean planteados, que requieran la intervención judicial, y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes."

<sup>11</sup> "Artículo 167. El Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en esta ley, en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de este Título y que no se opongan directa o indirectamente."

<sup>12</sup> "Artículo 530. La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del Juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas."

"Artículo 531. Cuando fuere necesaria la audiencia de alguna persona, será citada conforme a derecho, advirtiéndole, en la citación, que quedan, por tres días, las actuaciones en la secretaría, para que se imponga de ellas, y se le señalará día y hora para la audiencia, a la que concurrirá el promovente, sin que sea obstáculo, para la celebración de ella, la falta de asistencia de éste."

"Artículo 533. Si, a la solicitud promovida, se opusiere parte legítima, se seguirá el negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio.

"Si la oposición se hiciere por quien no tenga personalidad ni interés para ello, el Juez la desechará de plano. Igualmente desechará las oposiciones presentadas después de efectuado el acto de jurisdicción voluntaria, reservando su derecho al opositor."

El segundo dispone que, en aquellos casos en que fuese necesaria la audiencia de alguna persona, deberá ser citada conforme a derecho, advirtiéndole en la citación, que quedan por tres días las actuaciones a su disposición, para que se imponga de éstas, y se le señalará día y hora para la audiencia, que se celebrará con o sin la asistencia del promovente.

Acorde al tercero de los numerales en cuestión, si a la solicitud promovida se opusiere parte legítima, en caso de proceder, se seguirá el negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio, debiendo dar por concluido el procedimiento de la jurisdicción voluntaria, dado que una de sus características es la inexistencia de contienda entre partes, y al surgir las diferentes pretensiones jurídicas entre la parte promovente y la opositora, lo que jurídicamente corresponde, es seguir el negocio de acuerdo a las reglas establecidas para el juicio contencioso. Así lo ha determinado esta Segunda Sala, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 205/2006, cuyos rubro y texto, son del tenor literal siguiente:

"JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EN MATERIA AGRARIA. ANTE LA OPOSICIÓN DE PARTE LEGÍTIMA, EL PROCEDIMIENTO RELATIVO DEBE CONCLUIR.—De conformidad con lo establecido en los artículos 530 y 533 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la Ley Agraria, según lo dispone su artículo 167, si en el procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria, se opone parte legítima, ese procedimiento debe concluir, ya que lo que caracteriza las diligencias promovidas en esa vía es la inexistencia de contienda entre partes; esto es así, porque al oponerse parte legítima, el procedimiento toma las características de un negocio contencioso con motivo de las diferentes pretensiones jurídicas surgidas entre la parte promovente y la opositora, por ello, el artículo 533 antes citado, que se interpreta, dispone que ante la oposición de parte legítima a la solicitud promovida en la vía de jurisdicción voluntaria, 'se seguirá el negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio'; como se advierte, dicha disposición se refiere a la continuación del negocio conforme a los trámites establecidos para el juicio, mas no a la continuación del procedimiento abierto con motivo de la jurisdicción voluntaria; de ahí que éste, al dejar de tener la característica propia de las diligencias de jurisdicción voluntaria, debe concluir y, el negocio, al transformarse en contencioso con motivo de la cuestión jurídica surgida entre la parte promovente de la vía de jurisdicción voluntaria y la parte legítima que se opone a la pretensión de aquélla, debe seguirse conforme a las reglas establecidas para el juicio, esto es, en un procedimiento diferente a la jurisdicción voluntaria que concluye con motivo de la oposición. Lo anterior se refuerza si

se considera que, por un lado, el legislador se refirió en el primer párrafo del artículo 533 del Código aludido, a que el negocio se seguirá conforme a los trámites establecidos para el juicio, mas no a que el procedimiento de jurisdicción voluntaria continuará transformado en contencioso, conforme a dichas reglas y, por otro, que el legislador no estableció la obligación a cargo de la autoridad jurisdiccional de actuar oficiosamente para transformar el propio procedimiento de jurisdicción voluntaria en un procedimiento contencioso.<sup>13</sup>

En tanto que el artículo 535 del código adjetivo en cita, es expreso en señalar que las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria no admiten recurso alguno.<sup>14</sup>

Además, en la parte final del segundo párrafo del artículo 48 en análisis, se impone como obligación al Tribunal Agrario que emitida la resolución relativa a la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, deberá comunicarlo al Registro Agrario Nacional para que expida de inmediato el certificado correspondiente.

Con ello, debe considerarse irremediable la cancelación de las anotaciones registrales que existan, así como la del certificado que anteriormente se hubiese emitido, así se desprende de lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 152 de la ley de la materia,<sup>15</sup> al señalar que deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales; así como los certificados o títulos que amparen derechos sobre parcelas de ejidatarios; en relación con la fracción X del numeral 22 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional,<sup>16</sup> que prevé como una de las atribuciones de las

<sup>13</sup> Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 173554, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, materia administrativa, página 675.

<sup>14</sup> "Artículo 535. Las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria no admiten recurso alguno."

<sup>15</sup> "Artículo 152. Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

"I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;

"II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros."

<sup>16</sup> Artículo 22. Las Delegaciones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer a través de los registradores la función registral, mediante la calificación, inscripción y la certificación de los asientos de los actos y documentos objeto de registro;

"II. Inscribir las resoluciones judiciales o administrativas mediante las cuales se constituyan, reconozcan, modifiquen o extingan derechos individuales o colectivos de ejidatarios o comuneros;

"...

Delegaciones, el cancelar los certificados parcelarios y de derechos de uso común, cuando derivado de la modificación a una inscripción proceda la emisión de nuevos certificados. De ahí que la expedición del certificado que emite el Registro Agrario Nacional a quien obtuvo resolución favorable en el procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción adquisitiva, tiene como efecto invalidar el registro anterior.

Lo que se traduce en pérdida, de la titularidad que de ese derecho pudo haber detentado otra persona, incluso la fracción III del artículo 20 de la Ley Agraria<sup>17</sup> contempla la prescripción negativa, como una causa para la pérdida de la calidad de ejidatario, cuando otro sujeto adquiere sus derechos en los términos del artículo 48 de la propia ley.

En este contexto, es dable sostener que la resolución con la cual culmina el procedimiento de jurisdicción voluntaria de prescripción adquisitiva en materia agraria, no sólo reconoce una situación jurídica de hecho existente, como sucede en la vía civil, por ejemplo en las diligencias de información *ad perpetuam*, donde la declaración hecha en un procedimiento de jurisdicción voluntaria, sólo tiene el alcance de acreditar que se ha tenido la posesión de un inmueble, pero en ningún caso que se acreditó la propiedad.<sup>18</sup>

---

"X. Cancelar los certificados parcelarios y de derechos de uso común, cuando derivado de la modificación a una inscripción proceda la emisión de nuevos certificados."

<sup>17</sup> "Artículo 20. La calidad de ejidatario se pierde:

"...

"III. Por prescripción negativa, en su caso, cuando otra persona adquiera sus derechos en los términos del artículo 48 de esta ley."

<sup>18</sup> Así se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 91/2005, emitida por la Primera Sala de este Tribunal Supremo, correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 177599, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, materia civil, página 86, que es del tenor literal siguiente:

"INFORMACIONES *AD PERPETUAM*. LA RESOLUCIÓN QUE EN ELLAS SE DICTE NO ES APTA PARA ACREDITAR LA PROPIEDAD DEL INMUEBLE MATERIA DE UN JUICIO REIVINDICATORIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).—De la interpretación conjunta de los artículos 731 y 734 del Código de Procedimientos Civiles y 1252 del Código Civil, ambos para el Estado de Guanajuato, se advierte que la declaración hecha en un procedimiento de jurisdicción voluntaria sobre diligencias de información *ad perpetuam*, sólo tiene el alcance de acreditar que se ha tenido la posesión de un inmueble, pero en ningún caso que se acreditó la propiedad y pueden servir de base para que en un juicio posterior se decida sobre la propiedad, siempre y cuando se reúnan las condiciones legales necesarias para ello. Esto es así, porque la propiedad es un derecho erga omnes por definición, mientras que la declaración hecha en las informaciones *ad perpetuam* sólo es oponible respecto de algunas personas. Por ello, de dichas diligencias no puede desprenderse un derecho de propiedad que no sea oponible a los demás. De igual forma, la declaración emitida en los procedimientos de jurisdicción voluntaria no tiene efectos constitutivos sino sólo declarativos, pues en ellos no existe una contención entre las partes. De esta manera, la propiedad

Dado que en la materia agraria, crea derechos a quien la promovió, pues tiene como consecuencia directa e inmediata que adquiriera los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, oponibles ante terceros, traducidos en el aprovechamiento, uso y disfrute de la tierra, además de la posibilidad de transmitir los derechos adquiridos a otros ejidatarios o avocindados del mismo núcleo de población, y la expedición del certificado correspondiente, con el consecuente reconocimiento de ese nuevo carácter de titular de derechos al interior del núcleo agrario.

Entonces **se trata de un acto privativo de los derechos** que sobre esa tierra detentó alguna persona o el propio Comisariado Ejidal; y en consecuencia, de aquellos actos respecto de los cuales es exigible cumplir con **la garantía de audiencia previa**, contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Así, será a partir del respeto a la oportunidad que tiene el tercero con interés, de comparecer a formular su oposición, que se evitará el dictado de la resolución en la cual se constituya en favor del promovente una titularidad que no tenía respecto de las parcelas o tierras cuya posesión detenta; propiciando la conclusión de las diligencias de jurisdicción voluntaria, para que sea en el juicio contencioso donde se dirima quién tiene el mejor derecho de posesión.

De ahí que se encuentra justificado que el artículo 48 de la Ley Agraria, en el párrafo segundo, sea expreso en establecer que tanto la sustanciación del procedimiento de **jurisdicción voluntaria**, como el desahogo del juicio contencioso deban ser **previa audiencia de los interesados**, del comisariado ejidal y de los colindantes, dadas las consecuencias jurídicas que generan.

Por tanto, aquella persona que acredite tener legitimación para promover el juicio de amparo, a partir de los datos particulares que aparecen en la resolución de jurisdicción voluntaria de que se trata, de los que derive que cuentan con el derecho de formular su oposición en las diligencias combatidas, podrán acudir, en la medida que, en su caso, la protección constitucional tendrá como efecto, que el Tribunal Agrario reponga el procedimiento en

---

sobre los inmuebles sólo puede acreditarse mediante el juicio contencioso en el que se han reunido las condiciones legales requeridas, por lo que las diligencias de información *ad perpetuam* resultan ineficaces para probar el elemento de propiedad necesario para ejercer la acción reivindicatoria."

las diligencias de jurisdicción voluntaria desde su admisión, a fin de otorgar la garantía de audiencia a **los interesados**, al comisariado ejidal y los colindantes; con la consecuente revocación de la resolución reclamada, así como todas sus consecuencias jurídicas, entre ellas, la comunicación que se hizo al Registro Agrario Nacional y la expedición del certificado correspondiente; a efecto de dar por concluido el procedimiento de jurisdicción voluntaria y dejar a salvo los derechos del interesado para que acuda al juicio correspondiente.

En consecuencia, la tesis que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es la siguiente:

JURISDICCIÓN VOLUNTARIA SOBRE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. LA RESOLUCIÓN CON LA QUE CONCLUYE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO RESPECTO DEL CUAL ES NECESARIO RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA. Del análisis del artículo 48 de la Ley Agraria, en relación con el marco normativo del procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria, se obtiene que la resolución con la que culmina constituye un acto privativo de los derechos que sobre esa tierra tuvo alguna persona o el propio Comisariado Ejidal, en tanto crea derechos a quien lo promovió, pues tiene como consecuencia directa e inmediata que adquiera los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, oponibles ante terceros, traducidos en el aprovechamiento, uso y disfrute de la tierra, además de la posibilidad de transmitirlos a otros ejidatarios o vecindados del propio núcleo de población, y la expedición del certificado correspondiente, con el consecuente reconocimiento de ese nuevo carácter de titular de derechos en el núcleo agrario. En consecuencia, la resolución de que se trata es de aquellos actos respecto de los cuales debe respetarse el derecho de audiencia previa, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así, será a partir del acato a la oportunidad que tiene el tercero con interés de comparecer a formular su oposición, que se evitará el dictado de la resolución en la cual se constituya en favor del promovente una titularidad que no tenía respecto de las parcelas o tierras cuya posesión detenta; propiciando la conclusión de las diligencias de jurisdicción voluntaria, para que sea en el juicio contencioso donde se dirima quién tiene el mejor derecho de posesión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la que sustenta esta Segunda Sala en el último considerando de esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro Javier Laynez Potisek emite su voto en contra. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**JURISDICCIÓN VOLUNTARIA SOBRE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. LA RESOLUCIÓN CON LA QUE CONCLUYE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO RESPECTO DEL CUAL ES NECESARIO RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA.**

Del análisis del artículo 48 de la Ley Agraria, en relación con el marco normativo del procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria, se obtiene que la resolución con la que culmina constituye un acto privativo de los derechos que sobre esa tierra tuvo alguna persona o el propio Comisariado Ejidal, en tanto crea derechos a quien lo promovió, pues tiene como consecuencia directa e inmediata que adquiera los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, oponibles ante terceros, traducidos en el aprovechamiento, uso y disfrute de la tierra, además de la posibilidad de transmitirlos a otros ejidatarios o avendados del propio núcleo de población, y la expedición del certificado correspondiente, con el consecuente reconocimiento de ese nuevo ca-

rácter de titular de derechos en el núcleo agrario. En consecuencia, la resolución de que se trata es de aquellos actos respecto de los cuales debe respetarse el derecho de audiencia previa, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así, será a partir del acato a la oportunidad que tiene el tercero con interés de comparecer a formular su oposición, que se evitará el dictado de la resolución en la cual se constituya en favor del promovente una titularidad que no tenía respecto de las parcelas o tierras cuya posesión detenta; propiciando la conclusión de las diligencias de jurisdicción voluntaria, para que sea en el juicio contencioso donde se dirima quién tiene el mejor derecho de posesión.

## 2a./J. 86/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 320/2016. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 31 de mayo de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez.

### Tesis contendientes:

Tesis PC.XVI.A. J/14 A (10a.), de título y subtítulo: "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA SOBRE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR EL TERCERO CON LEGITIMACIÓN PARA INTERVENIR, CONTRA TODO LO ACTUADO EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, A FIN DE QUE SE RESPETE SU DERECHO A Oponerse.", aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo III, junio de 2016, página 1987, y

Tesis PC.III.A. J/17 A (10a.), de título y subtítulo: "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EN MATERIA AGRARIA. ES IMPROCEDENTE CONCEDER EL AMPARO EN QUE SE IMPUGNA LO ACTUADO EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, POR VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA.", aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2016, a las 10:15 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo II, julio de 2016, página 1311.

Tesis de jurisprudencia 86/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. DEBEN PRACTICARSE APLICANDO SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 72/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO OCTAVO DEL PRIMER CIRCUITO, TERCERO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y SÉPTIMO DEL PRIMER CIRCUITO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 21 DE JUNIO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por la Magistrada presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, autoridad responsable en los asuntos que aquí participan.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe contradicción de tesis, es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que sustentan las posturas de los dos cuerpos colegiados.

**I. Amparo en revisión 175/2016**, resuelto por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, fallado el once de noviembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran:

"Siguiendo lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando resolvió la contradicción de tesis 107/2007-PS, este Tribunal Colegiado estima que el agravio es fundado.

"Como en esencia lo afirma el recurrente, no resultaba necesario acudir de manera supletoria a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la problemática planteada encuentra respuesta en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues de sus previsiones puede deducirse que, ante la eventualidad de no poder llevar a cabo una notificación personal cuando nadie acude al llamado del notificador, ésta puede realizarse mediante boletín electrónico.

"A efecto de demostrar el anterior aserto, resulta necesario tener presente el contenido de los artículos 67, 68, 69 y 71 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dicen lo siguiente: (se transcriben).

"De lo anterior destaca que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia definitiva que se dicte en el juicio de nulidad debe notificarse personalmente, dado que este tipo de notificación genera la certeza de que el interesado con quien se entendió la diligencia, tenga conocimiento directo de su contenido y esté en aptitud de promover los medios de defensa en contra de ella, en caso de estimarlo conveniente a sus intereses. En los demás casos, las notificaciones se ordenarán hacer a los particulares por medio de boletín electrónico.

"Por su parte, el artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que la lista de autos y resoluciones dictados por un Magistrado o Sala se publicarán en el boletín electrónico al día hábil siguiente de su emisión para conocimiento de las partes. Esta publicación señalará la denominación de la Sala y ponencia del Magistrado que corresponda, el nombre del particular y la identificación de las autoridades a notificar, la clave del expediente, así como el contenido del auto o resolución. A su vez, el artículo 71 de la normatividad en cita, establece que la notificación personal también se entenderá legalmente efectuada cuando se lleve a cabo por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los actos que se notifiquen.

"De la interpretación armónica de las disposiciones relativas a las notificaciones en materia del juicio contencioso administrativo federal, es válido afirmar que existe determinado tipo de resoluciones (como la sentencia definitiva), cuya notificación debe efectuarse personalmente al actor, y que ante una eventualidad en dicha práctica (como ocurre cuando nadie atendió el

llamado del notificador), la regla es que se notifiquen como el común de las resoluciones, a saber, mediante boletín electrónico.

"Lo anterior pone en evidencia, que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece una opción para que el gobernado se haga sabedor de las resoluciones judiciales que le competen, más si se considera que es el propio actor el que insta al órgano jurisdiccional a actuar, es decir, aquel que promueve el juicio de nulidad es sabedor de que existe un juicio en el que es parte.

"En efecto, el caso en cuestión puede encuadrarse en aquellos supuestos contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, respecto de los cuales ante la imposibilidad de que se practique la notificación personal debe realizarse por boletín electrónico. Con lo cual el órgano jurisdiccional cumplirá con el cometido de hacer del conocimiento de la parte actora la resolución que emitió y lo hará utilizando las figuras preestablecidas en la normatividad mencionada; máxime que el actor conoce la existencia del juicio de nulidad, puesto que él es el promovente, de ahí que pueda presuponerse que estará al tanto de las determinaciones del órgano jurisdiccional, las cuales podrán ser de su conocimiento, si éstas se notifican correctamente mediante boletín electrónico.

"Cabe precisar, además, que será la Sala responsable quien a partir de la razón actuarial en la que conste que no fue posible practicar la notificación personal, porque ninguna persona atendió el llamado del notificador, quien determinará la procedencia de la notificación mediante boletín electrónico, pues es necesario que exista constancia fehaciente de la imposibilidad de practicar la notificación personal en virtud de la ausencia de personas con las que pueda entenderse la diligencia (que no se encuentre al actor, ni a sus parientes, empleados, domésticos o cualquier otra persona que viva en el domicilio designado), lo que incluso implica que se ordenen todas aquellas actuaciones tendientes a lograr su cometido, como lo sería el que el actuario se constituya en distintos días y en distintos horarios, con la intención de que pueda encontrarse al actor o alguna persona a la que pueda dejarse el citatorio.

"En consecuencia, la notificación por boletín electrónico en el supuesto reseñado, sólo podrá realizarse siempre que exista constancia en autos de que a pesar de que el actuario se constituyó en diversas fechas y horarios a practicar la diligencia correspondiente, ésta no se pudo realizar pues nadie atendió su llamado.

"Esto debido a que el realizar una notificación por boletín electrónico, respecto de una resolución que en principio debería de haberse notificado per-

sonalmente, constituye un caso de excepción. En consecuencia, debe acreditarse que efectivamente, aun tomando en cuenta todas las providencias necesarias para poder llevar a cabo la notificación de esta manera, existió la eventualidad de que no se encontró a nadie con quien se pudiera llevar a cabo la diligencia, actualizando así la necesidad de practicar otro tipo de notificación, como lo sería mediante boletín electrónico.

"Una vez explicado por qué la solución al caso en cuestión, encuentra respuesta en las previsiones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cabe precisar por qué no procede la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en concreto de las previsiones contenidas en el artículo 312.

"En efecto, la problemática que se analiza, encuentra respuesta en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues de sus previsiones puede advertirse que ante la eventualidad de no poder llevar a cabo una notificación personal, ésta puede practicarse mediante boletín electrónico. En consecuencia, si la ley de la materia prevé una solución al caso planteado, es inconcuso que no resultaba necesario acudir a otra normatividad para solucionar la problemática en cuestión, de ahí que no se actualice la necesidad de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Así es, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establecen claramente los casos en los que procede notificar, tanto personalmente, como por boletín electrónico, previéndose también las reglas que se deben seguir en ambos casos, las cuales deviene imposible que cubran absolutamente todos los supuestos de hecho que puedan suscitarse en la realidad, sin que tal cuestión implique que por ese hecho deban importarse formas de notificación prescritas en otra materia y que nacieron precisamente para hacer frente a las eventualidades propias de otro tipo de procedimientos jurisdiccionales, que no son acordes con la dinámica propia del juicio de nulidad.

"Además, al haber sido el propio actor quien instó el procedimiento contencioso administrativo federal, implica que tiene certeza de que existe un juicio de nulidad en el que es parte, de ahí que resulte de mayor certeza que la notificación, ante la eventualidad mencionada, se realice por boletín electrónico. También debe apuntarse que existirá mayor certeza jurídica, que en el caso en estudio, la notificación se realice mediante boletín electrónico, puesto que tanto el funcionario encargado de notificar, como la parte actora, al estar en presencia de un juicio de nulidad conocen la manera en que este tipo de notificación se practica y cuándo surte plenos efectos legales.

"Atender a figuras procesales no previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando hay una solución normativa que puede derivarse de esa propia ley, lejos de coadyuvar a la seguridad jurídica, acarrea inseguridad e incertidumbre jurídica a las partes del juicio.

"Por tanto, contrario a lo sostenido en la sentencia recurrida, en el caso no se debía acudir en vía supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Lo aquí sustentado se apoya, como ha sido anticipado páginas atrás, en las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 107/2007-PS, que dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 20/2008, de rubro y texto siguientes:

"NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL AMPARO. DEBEN REALIZARSE POR LISTA CUANDO NO PUEDAN PRACTICARSE PERSONALMENTE POR NO ENCONTRARSE ALGUIEN EN EL DOMICILIO SEÑALADO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES.' (se transcribe)

"En la ejecutoria que dio lugar a esta jurisprudencia, el Alto Tribunal de este país analizó un caso similar al que nos ocupa, así sea relativo a notificaciones personales en el juicio de amparo, abordando la problemática de qué procede cuando no puede practicarse de manera personal una notificación en materia de amparo, porque nadie atendió el llamado del notificador.

"Ante esta problemática, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que debía estarse a la regla general, prevista para la práctica de las notificaciones en el juicio de amparo, esto es, que resultaba procedente llevar a cabo la notificación por lista, debido a que ello generaba mayor grado de seguridad jurídica, puesto que es el propio quejoso el que insta a la justicia federal, lo que implica que tiene certeza de que existe un juicio de amparo en el que él es parte y, por tanto, no resultaba procedente acudir a figuras no previstas en la Ley de Amparo, como la notificación por instructivo, establecida en el artículo 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Razonamientos jurídicos que se consideran aplicables por analogía al caso que nos ocupa, no sólo porque el Código Federal de Procedimientos Civiles, resulta aplicable de manera supletoria tanto a la Ley de Amparo como a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino porque al actualizarse la misma eventualidad de que nadie atendió el llamado del notificador, debe estarse a la regla general de la práctica de las notificaciones, esto es, en el caso del amparo mediante lista y en el juicio de nulidad, mediante

boletín electrónico; además, porque ambas legislaciones prevén las mismas formas de notificación, a saber: la personal, por oficio y por lista, la cual es equivalente a la notificación por boletín electrónico.

"Por tanto, ante lo fundado del agravio en análisis lo procedente es revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a \*\*\*\*\*, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente el acto reclamado y determine que la notificación de la sentencia de treinta de abril de dos mil quince, practicada mediante instructivo el diecisiete de junio de dos mil quince es ilegal, pues ante la eventualidad de que nadie atendió el llamado del notificador, lo procedente era que se llevara a cabo la notificación mediante boletín electrónico.

"Habiendo resultado fundado el agravio analizado, resulta innecesario analizar el restante (en donde esencialmente aduce que no existe dentro del expediente copia del instructivo mismo que supuestamente se fijó en la puerta del domicilio), puesto que no se alteraría el sentido de esta ejecutoria; lo que encuentra sustento en la jurisprudencia sustentada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página ochenta y cinco, Tomo VI, Materia Común, *Apéndice* mil novecientos diecisiete dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.' (se transcribe)."

**II. Amparo directo 471/2011**, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, fallado por unanimidad de votos en sesión de seis de octubre de dos mil once, del que derivó la tesis II.3o.A. 11 A (10a.), de rubro y texto siguiente:

"NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. DEBEN PRACTICARSE APLICANDO SUPLETORIAMENTE LOS ARTÍCULOS 310 A 313 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el capítulo relativo a las notificaciones, no contiene reglas específicas sobre la forma de realizar las de carácter personal; sin embargo, su artículo 1o. señala que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Consecuentemente, tratándose de ese tipo de notificaciones en el juicio contencioso administrativo, debe acudir a los numerales 310 a 313 de este último ordenamiento, que prevén las formalidades que deben seguirse, esto es: a) Se practicará con el interesado, su representante o procurador en el lugar que para ello se hubiere señalado,

dejándole copia íntegra y autorizada de la resolución que se notifica; b) El notificador elaborará el acta relativa, en la que, en primer término, deberá cerciorarse si en el domicilio señalado para realizar la notificación, vive o tiene su domicilio la persona que debe ser notificada y, después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará razón; y, c) Cuando a juicio del notificador hubiera sospecha fundada de que injustificadamente se niegue que la persona por notificar vive en la casa designada, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje, si la encuentra, o en cualquier lugar en que se halle, en cuyo caso deberá certificar que la persona notificada es de su conocimiento personal o que la identificaron dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo." [Décima Época. Registro: 2000400. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 2, marzo de 2012, materia administrativa, tesis II.3o.A.11 A (10a.), página 1266].

Las consideraciones que dieron origen a la tesis son las que en lo conducente se transcriben:

"Asimismo, de esta relación de constancias del juicio contencioso, este Tribunal Colegiado advierte que, la segunda violación que se cometió en juicio, es que se concedió plazo a la actora para ampliar la demanda, solamente en el supuesto de la fracción I del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando debió ordenarse también en términos de la fracción II de ese numeral.

"Así, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone:

"Artículo 17.' (se transcribe)

"Lo anterior es así, en atención a que la actora al instaurar su demanda inicial, señaló que desconocía los actos impugnados contra los cuales interpuso el recurso de revocación, a saber: la resolución que contiene el crédito fiscal \*\*\*\*\*; la diligencia llevada a cabo dentro del procedimiento administrativo de ejecución en relación con el crédito que antecede; así como los créditos fiscales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; siendo que las documentales que contiene esos actos junto, con sus constancias de notificación, fueron exhibidas por la autoridad en la contestación a la demanda.

"Finalmente, la quejosa en su segundo concepto de violación expone, en síntesis, lo siguiente: (se transcribe).

"Los anteriores argumentos, que hacen valer una violación a las leyes del procedimiento y que se analizan en términos de la jurisprudencia que más adelante se citará, suplidos en su deficiencia, son fundados.

"La jurisprudencia invocada, es la número 2a./J. 37/2009, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 685, de rubro y texto siguientes:

"NOTIFICACIONES IMPUGNADAS COMO VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. EL AGRAVIADO NO ESTÁ OBLIGADO A SU PREPARACIÓN ANTES DE PROMOVER AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.' (se transcribe).

"En el caso, de los antecedentes relatados, se desprende que en auto de veintidós de noviembre de dos mil diez, la Magistrada instructora, tuvo contestada la demanda, y corrió traslado a la parte actora, por actualizarse el supuesto del artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y, por tal motivo, otorgó el término de veinte días para que ampliara su escrito de demanda, y para tal efecto, ordenó su notificación, la cual se practicó los días treinta de noviembre y primero de diciembre de dos mil diez, por la actuario adscrita a la Sala responsable.

"Ahora, como el capítulo relativo a las disposiciones que rigen las notificaciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no contiene alguna que regule lo relativo al procedimiento a seguir cuando la notificación a practicar sea de carácter personal, se deberá estar a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta ser el ordenamiento supletorio, según su artículo 1o., y para lo cual se tiene en cuenta, los numerales 310, 311, 312 y 313, que prevén las formalidades que deben seguir las notificaciones.

"Dichos dispositivos, disponen:

"Artículos 310, 311, 312 y 313.' (se transcriben).

"Del análisis de los anteriores numerales, se desprende en lo que interesa:

"a) Que cuando se trate de efectuar una notificación de carácter personal, el notificador habrá de practicarla con el interesado o su representante o



"Con lo anterior, es claro que la citación bajo apercibimiento de entender la diligencia con quien se encuentre en el lugar, dirigida a persona incierta, no fue hecha con apego al artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y no es posible sostener su legalidad, pues, es obvio que no se citó en realidad a persona cierta; de tal forma que, en caso de inasistencia a su cita, es ilegal hacerle efectivo el apercibimiento de entender la diligencia con quien se encuentre.

"De acuerdo con lo anterior, si de la diligencia no se desprende que la actuario, buscó al interesado y/o sus autorizados en el lugar señalado para ese efecto; ni las circunstancias de cómo se cercioró de que esas personas vivieran o trabajaran en la casa designada, debe concluirse que esa notificación no cumple los requisitos exigidos por los artículos 310, 311 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Por tanto, la Magistrada instructora de la Sala Fiscal no actuó correctamente al emitir el auto de veinte de enero de dos mil once, en el cual, desechó la ampliación de demanda por extemporánea.

"En esas condiciones, al actualizarse las infracciones al procedimiento en perjuicio de la quejosa; esto es que el juicio debió admitirse por las dos acciones ejercidas (confirmativa ficta y actos recurridos en recurso de revocación), que la ampliación de demanda debió ordenarse, en términos de las fracciones I y II del artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que las diligencias de notificación del auto que la ordenó, no se ajustaron a las formalidades de los artículos 310, 311 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe ordenarse la reposición del procedimiento para que se subsanen.

"Es decir, debe concederse el amparo para los siguientes efectos:

"1. Para que se deje insubsistente la sentencia reclamada.

"2. También, para que, sin que se deje sin efectos el auto de admisión, se tengan impugnados la resolución que contiene el crédito fiscal \*\*\*\*\*; la diligencia llevada al cabo dentro del procedimiento administrativo de ejecución, en relación con el crédito que antecede; así como los créditos fiscales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , actos, todos ellos que señaló desconocer la actora.

"3. Finalmente, se deberá dejar insubsistente todo lo actuado, hasta el auto de veintidós de noviembre de dos mil diez, que tuvo recibida la contestación a la demanda y concedió plazo para ampliar demanda, para que se ordene nuevamente la ampliación, no sólo por actualizarse el supuesto de la fracción

I del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino también de conformidad con la fracción II, de ese numeral; y hecho lo anterior, dejando incólumes las restantes actuaciones, continúe el procedimiento y, en su oportunidad, dicte la sentencia que en derecho proceda."

**III. Amparo directo 997/2001**, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, fallado por unanimidad de votos, en sesión de tres de mayo de dos mil uno, del cual derivó la tesis I.7o.A. 134 A, que establece lo siguiente:

"NOTIFICACIÓN PERSONAL. OPERA LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.—El artículo 197 del código tributario establece que los juicios contencioso administrativos que se sustancien ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se regirán, a falta de disposición expresa, por el Código Federal de Procedimientos Civiles; por tanto, si el artículo 253 de aquel ordenamiento no previene disposición expresa que regule lo relativo al procedimiento a seguir cuando la notificación a practicar sea de carácter personal, se deberá estar a las disposiciones del cuerpo normativo supletorio que establece que dicha diligencia habrá de practicarse con el interesado o su representante o procurador en el lugar que para ello se hubiere señalado, dejándole copia íntegra y autorizada de la resolución que se notifica; si en la primera busca no se encuentra a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere al notificador en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y si no espera, se le notificará por instructivo al que se le deberán anexar las copias de traslado respectivas, debiendo cerciorarse el notificador, por cualquier medio, que la persona que debe ser notificada vive en la casa designada, y después de ello, practicar la diligencia correspondiente, dando cumplimiento a lo establecido por los artículos 310, 311 y 317 del código procesal federal." (Novena Época. Registro: 189037. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, materia administrativa, tesis I.7o.A.134 A, página 1369).

Las consideraciones que dieron origen a la tesis son las que en lo conducente se transcriben:

"SEXTO.—El único concepto de violación que hace valer el quejoso, se estima infundado.

"Aduce en síntesis que se viola en su perjuicio los artículos 14 y 16 constitucionales, en relación con el 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, porque la responsable hace una interpretación errónea de los artículos

134 y 137 del ordenamiento legal antes invocado, al aplicar en forma supletoria indebidamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 307, 310 último párrafo, 311, primer párrafo y 317, porque el haber dejado el citatorio pegado y practicar la notificación al día siguiente por medio de instructivo, es algo que no se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación, pues en el caso al haberse apersonado el notificador y no encontrar a nadie, aduce que se debió practicar dicha diligencia por correo certificado con acuse de recibo.

"Sin embargo, la Sala responsable, señala que la notificación del requerimiento, se hizo en forma correcta sin fundamentar por qué razón aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando el acto de la notificación, se encuentra regulado en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, incluso que al invocar dichos preceptos en el recurso de reclamación planteado, la responsable menciona que no son los aplicables, sino los diversos numerales 253 del código tributario mencionado, 307, 310 último párrafo, 311, primer párrafo y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual alega, le favorece más en el sentido de que no se observaron los preceptos que regulan las notificaciones, pues el artículo 253 establece que éstas se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, sólo de aquellos asuntos que indica, precisando en la fracción III, el requerimiento a la parte que debe cumplir, por lo cual si el quejoso debía desahogar ese requerimiento, la notificación nunca debió hacerse por medio de instructivo, sino personalmente, o bien, por correo certificado.

"Los argumentos anteriores, resultan infundados en atención a que, por un lado, los artículos que menciona se debieron aplicar para llevar a cabo la notificación del requerimiento ordenado por la Sala responsable, se refieren a los procedimientos administrativos, y por otro lado, porque el propio Código Fiscal de la Federación, prevé que a falta de norma expresa, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"De las constancias de autos que la Sala responsable remitió en apoyo a su informe justificado, las cuales surten pleno valor probatorio, de conformidad con lo establecido por los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se advierte lo siguiente:

"Con fecha diecisiete de mayo del dos mil, \*\*\*\*\*, demandó la nulidad del acuerdo número \*\*\*\*\*, emitido por el Consejo Consultivo Delegacional Número 2 Noroeste, del Instituto Mexicano del Seguro Social, en donde se confirma la multa emitida en el expediente F.J. \*\*\*\*\*, crédito \*\*\*\*\*, por la cantidad de \*\*\*\*\*.

"Con fecha dieciocho de mayo de dos mil, la Sala responsable a efecto de admitir la demanda de nulidad, formulada por el quejoso ordenó, se le requiriera para que en el término de cinco días exhibiera el original o copia certificada de la notificación de la resolución impugnada y la copia de la resolución contenida en el expediente número \*\*\*\*\*, crédito \*\*\*\*\*, por la cantidad de \*\*\*\*\*, apercibido que en el caso de incumplimiento, se tendría por no presentada la demanda (foja 17 del juicio de nulidad).

"En cumplimiento a lo ordenado, la notificadora adscrita a la Sala responsable, se constituyó en el domicilio de la parte actora para notificarle el auto de fecha dieciocho de mayo de dos mil y al no encontrarlo dejó citatorio para que la esperara el día siete de junio del año próximo pasado, día en que se volvió a presentar sin encontrar a nadie, motivo por el cual practicó la diligencia, mediante instructivo que fijó en la puerta del domicilio (fojas 18 a 22 del juicio natural).

"Una vez transcurrido el término de cinco días concedido al quejoso para que diera cumplimiento al requerimiento hecho por la Sala y ante su omisión, por auto de fecha treinta de junio del año pasado próximo, se hizo efectivo el apercibimiento decretado y se tuvo por no presentada la demanda, proveído que le fue notificado al actor el dos de agosto de dos mil (fojas 23 a 28 del juicio de nulidad).

"Por tal motivo, el ahora quejoso promovió recurso de reclamación, negando que se le hubiera notificado el auto de fecha dieciocho de mayo del año próximo pasado, pues no recibió citatorio alguno o constancia de notificación (fojas 29 a 32)

"Una vez admitido a trámite el recurso planteado, mediante resolución de fecha diecinueve de octubre de dos mil, la Sala resolvió en el sentido de declarar infundado el recurso de reclamación planteado (fojas 44 a 48).

"Ahora bien, los artículos 134 y 137 a que hace referencia el quejoso, se debieron observar para el efecto de notificarle el requerimiento por la responsable al presentar su demanda de nulidad, se encuentran establecidos en el título V, del Código Fiscal de la Federación, denominado 'De los procedimientos administrativos', los cuales establecen:

"'Artículo 134 y 137.' (se transcriben).

"Sin embargo, como en el caso a estudio la resolución que se impugna, proviene de un juicio de nulidad promovido por el peticionante de garantías

ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual significa que para su tramitación, se deberán aplicar las disposiciones contenidas en el título VI del código tributario, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 197 del referido ordenamiento, el cual establece: (se transcribe).

"Entonces, aun cuando en el título VI, del referido ordenamiento, se encuentra el artículo 253, es claro que esta disposición sobre el caso del lugar donde se deban hacer las notificaciones, establece:

"Artículo 253.' (se transcribe).

"Del análisis de los preceptos legales antes transcritos, resulta que los artículos 134 y 137 que alega el quejoso no se observaron al practicarse la notificación del requerimiento ordenado por la Sala a la parte actora, resulta infundado en tanto dichos artículos no son aplicables al caso al regular un procedimiento distinto al que el ahora quejoso promovió, esto es un juicio contencioso administrativo en el que se reclamó la nulidad del acuerdo número \*\*\*\*\*, mediante el cual confirmó la multa que le fuera impuesta al contribuyente por la cantidad de \*\*\*\*\*, en tal virtud, contrario a sus afirmaciones, resulta aplicable al caso el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación y toda vez que en el título VI, de dicho ordenamiento, no se encuentra contemplada disposición expresa que regule lo relativo al procedimiento a seguir cuando la notificación sea de carácter personal por tratarse de un requerimiento, para la práctica de la diligencia correspondiente, entonces resulta aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en sus artículos 307, 310, último párrafo, 311, primer párrafo y 317 establecen:

"Artículos 307, 310, 311 y 317.' (se transcriben).

"En consecuencia, resultan infundados los argumentos que aduce el quejoso que en el caso al haberse apersonado el notificador y no encontrar a nadie, aduce que se debió practicar dicha diligencia por correo certificado con acuse de recibo, en atención a que como ya se precisó con anterioridad, al ser aplicables al caso supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto a la materia de las notificaciones, no existe obligación de la Sala responsable de practicar la diligencia por correo certificado, como ahora lo pretende el quejoso, sino que como aconteció en la especie, al constituirse el notificador en el domicilio señalado por la parte actora en el juicio de nulidad, a efecto de notificar el requerimiento ordenado por la responsable, al no encontrar a la persona buscada, dejó citatorio para que lo esperara el día siguiente hábil, y al volverse a presentar en dicho lugar no esperaron al

actuario, por lo que con fundamento en lo supuesto por el artículo 310, último párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación, se notificó al peticionario de garantías mediante instructivo que se fijó en el domicilio que para tal efecto fue designado.

"Por las razones anteriores, la resolución reclamada pronunciada por la autoridad responsable no resulta transgresora de garantías en perjuicio del quejoso, por lo cual debe negarse la protección y el amparo de la justicia federal que solicita, pues el tribunal que actúa con vista a las constancias de autos, comprueba que no se vulneró en su perjuicio los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que por otro lado sea el caso de suplir la deficiencia de los conceptos de violación, ya que no surten para ello las hipótesis que contempla el artículo 76 Bis, fracciones I y VI, de la Ley de Amparo."

CUARTO.—**Síntesis de las tres posturas sostenidas.** En el siguiente cuadro comparativo se muestran resumidas las consideraciones y criterio que sostuvo cada uno de los tribunales:

<b>Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.</b>	<b>Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.</b>	<b>Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.</b>
<p>Amparo en revisión 175/2016.</p> <p>Acto reclamado: sentencia de 3 de diciembre de 2015, que declaró infundado el incidente de nulidad de notificaciones, respecto de la notificación de la sentencia de nulidad.</p> <p>Fecha de la emisión de la sentencia de amparo en revisión: once de noviembre de dos mil dieciséis.</p>	<p>Amparo directo 471/2011.</p> <p>Acto reclamado: sentencia de nulidad de 28 de febrero de 2011, que reconoció la validez de la resolución impugnada por falta de agravios, porque se desechó la ampliación de la demanda por extemporánea</p> <p>Fecha de la emisión de la sentencia de amparo: seis de octubre de dos mil once.</p>	<p>Amparo directo 997/2001.</p> <p>Acto reclamado: sentencia de nulidad de 19 de octubre de 2001.</p> <p>Fecha de la emisión de la sentencia de amparo: tres de mayo de dos mil uno.</p>

**Consideraciones torales de la sentencia:**

De la interpretación de las disposiciones relativas a las notificaciones en materia del juicio contencioso administrativo federal, es válido afirmar que existe determinado tipo de resoluciones, cuya notificación debe efectuarse personalmente al actor, y que ante una eventualidad en dicha práctica, la regla es que se notifiquen como el común de las resoluciones, mediante **boletín electrónico**.

El caso en cuestión puede encuadrarse en aquellos supuestos contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, respecto de los cuales ante la imposibilidad de que se practique la notificación personal debe realizarse por **boletín electrónico**. Con lo cual el órgano jurisdiccional cumplirá con el cometido de hacer del conocimiento de la parte actora la resolución que emitió y lo hará utilizando las figuras preestablecidas en la ley; máxime que el actor conoce la

**Consideraciones torales de la sentencia:**

En el caso, se desprende que en auto de 22 de noviembre de 2010 la Magistrada instructora tuvo por contestada la demanda, y corrió traslado a la parte actora, por actualizarse el supuesto del artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y, por ello, otorgó el término de 20 días para que ampliara su demanda, y para tal efecto, ordenó su notificación, la cual se practicó los días 30 de noviembre y 1o. de diciembre de 2010, por la actuario.

Como el capítulo relativo a las disposiciones que rigen las notificaciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contiene alguna que regule lo relativo al procedimiento a seguir cuando la notificación a practicar sea de carácter personal, se deberá estar a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta ser el ordenamiento supletorio, según su

**Consideraciones torales de la sentencia:**

El artículo 197 del código tributario, establece que los juicios contenciosos administrativos que se sustancien ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se registrarán, a falta de disposición expresa, por el Código Federal de Procedimientos Civiles; por tanto, si el artículo 253 de aquel ordenamiento no previene disposición expresa que regule lo relativo al procedimiento a seguir cuando la notificación a practicar sea de carácter personal, se deberá estar a las disposiciones del cuerpo normativo supletorio que establece que dicha diligencia habrá de practicarse con el interesado o su representante o procurador en el lugar que para ello se hubiere señalado, dejándole copia íntegra y autorizada de la resolución que se notifica.

Si en la primera búsqueda no se encuentra a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere al notificador en la casa

<p>existencia del juicio de nulidad, puesto que él es el promovente, de ahí que pueda presuponerse que estará al tanto de las determinaciones del órgano jurisdiccional, las cuales podrán ser de su conocimiento, si éstas se notifican correctamente, mediante <b>boletín electrónico</b>.</p> <p>Si la ley de la materia prevé una solución al caso planteado (artículo 67), no resultaba necesario acudir a otra normatividad para solucionar la problemática en cuestión, de ahí que no se actualice la necesidad de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>Atender a figuras procesales no previstas en la ley, cuando hay una solución normativa que puede derivarse de esa propia ley, lejos de coadyuvar a la seguridad jurídica, acarrea inseguridad e incertidumbre a las partes.</p>	<p>artículo 1o., y para lo cual se tiene en cuenta, los numerales 311, 312 y 313, que prevén las formalidades que deben seguir las notificaciones.</p> <p>La citación bajo apercebimiento de entender la diligencia con quien se encuentre en el lugar, dirigida a persona incierta, no fue hecha con apego al artículo 310 del Código Federal y no es posible sostener su legalidad, pues, es obvio que no se citó en realidad a persona cierta; de tal forma que, en caso de inasistencia a su cita, es ilegal hacerle efectivo el apercebimiento de entender la diligencia con quien se encuentre.</p> <p>Si de la diligencia no se desprende que la actuario buscó al interesado y/o sus autorizados en el lugar señalado para ese efecto, ni las circunstancias de cómo se cercioró de que esas personas vivieran o trabajaran en la casa designada, debe concluirse que esa notificación no cumple los requisitos exigidos por los artículos 310, 311 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles.</p>	<p>designada, a hora fijada del día siguiente, y si no espera, se le notificará por instructivo, debiendo cerciorarse el notificador, que la persona que debe ser notificada vive en la casa designada, y después de ello, practicar la diligencia correspondiente, dando cumplimiento a lo establecido por los artículos 310, 311 y 317 del código procesal federal.</p>
---	---	---

<b>Disposiciones analizadas</b>		
<b>Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente en 2010:</b>  Artículos 67, 68, 69 y 71.	<b>Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente en 2010:</b>  Artículo 1o. que establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.	<b>Código Fiscal Federal, vigente en el año 2000:</b>  Artículo 197, que establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.
	<b>Código Federal de Procedimientos Civiles:</b>  Artículos 310, 311, 312 y 313.	<b>Código Federal de Procedimientos Civiles:</b>  Artículos 307, 310, último párrafo, 311 y 317.

QUINTO.—**Inexistencia de la contradicción de tesis, respecto a uno de los criterios sustentados.** No existe la oposición de tesis denunciada por cuanto hace a lo determinado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, debido a que no analizó las mismas disposiciones legales que los otros cuerpos colegiados.

Si bien, en términos generales, los tres tribunales se pronunciaron sobre el tema de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en tratándose de notificaciones en el juicio de nulidad, lo cierto es que uno de ellos, lo hizo a la luz de disposiciones distintas.

Así es, la sentencia del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictada en el amparo directo 997/2001, data de tres de mayo de dos mil uno y, en ella, se analizó el Código Fiscal de la Federación, para determinar si estaba suficientemente regulado el tema de notificaciones o si, por el contrario, debía acudirse a la supletoriedad de leyes, para determinar cómo debe hacerse adecuadamente una notificación personal, en términos del código supletorio.

En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, conoció del amparo directo 471/2011 y emitió sentencia el seis de octubre de dos mil once, en la que analizó, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en cuanto a las formalidades que deben revestir las notificaciones, cuando se ordena

que se hagan de manera personal, pues la citada legislación no prevé ninguna solución al respecto.

El Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al conocer del amparo en revisión 175/2016, en sentencia de once de noviembre de dos mil dieciséis, se pronunció sobre la legalidad de una resolución dictada en el incidente de nulidad de notificaciones (respecto de la notificación de una sentencia de nulidad). Las normas que analizó son las contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativas a la notificación mediante boletín judicial, sosteniendo que no es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, debido a que el tema de notificación personal está regulado debidamente en la ley de la materia.

Es así que no existe oposición de criterios con respecto a lo sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, como al inicio de este considerando se apuntó.

**SEXTO.—Existencia de la contradicción de tesis.** Existe contradicción entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados especializados en Materia Administrativa Tercero del Segundo Circuito y Décimo Octavo del Primer Circuito.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista contradicción de tesis:

**a.** La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

**b.** Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Da soporte a esta consideración la jurisprudencia que lleva por rubro:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTE-

MENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7).

En el caso, según se ha visto del cuadro comparativo inserto en el considerando cuarto, se dan esas condiciones y, por ello, es que existe la contradicción denunciada.

Ello es así, porque los Tribunales Colegiados de Circuito analizaron la procedencia de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en tratándose de la notificación personal prevista en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tema respecto del cual llegaron a conclusiones opuestas, pues mientras que uno de ellos sostuvo que no debe aplicarse supletoriamente tal código, respecto de las notificaciones personales, el otro afirmó lo contrario.

No obsta a esta consideración el hecho de que el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se haya referido expresamente a los artículos 67 a 71 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el otro tribunal haya afirmado de manera general que "el capítulo relativo a las disposiciones que rigen las notificaciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contiene alguna que regule lo relativo al procedimiento a seguir cuando la notificación a practicar sea de carácter personal" (es decir, no citó precepto alguno), pues lo cierto es que ambos cuerpos colegiados se refieren al mismo ordenamiento legal para sostener, con base en él, su postura sobre la supletoriedad de leyes.

Tampoco es óbice a lo anterior, para efecto de determinar la oposición de criterios, el hecho de que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, haya analizado el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se encontraba vigente en el año 2010, respecto de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para resolver un asunto del año 2015, analizó el contenido de los artículos 67, 68, 69 y 71 de la misma ley, es decir, la que se encontraba vigente en 2010.

De ese modo, existe oposición de criterios sobre un mismo punto jurídico y su materia consiste en determinar si el Código Federal de Procedimientos Civiles puede aplicarse de manera supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en lo relativo a las notificaciones personales dentro del juicio contencioso administrativo.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis sostenida por esta Segunda Sala, conforme a la cual en tratándose de la notificación personal, opera la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en el juicio regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La supletoriedad de leyes tiene lugar cuando:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos.

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.

c) Esa omisión o vacío legislativo, haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.<sup>1</sup>

Así, la aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes.

En el caso de las notificaciones personales en el juicio contencioso administrativo, opera la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, debido a que se cumple con los cuatro requisitos antes mencionados; esto es, la ley permite expresamente esa posibilidad, no desarrolla la forma en que debe hacerse dicha notificación, lo que hace necesaria la aplicación supletoria de normas y el código supletorio no contraría la ley a suplir.

---

<sup>1</sup> "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.". Décima Época. Registro: 2003161. Segunda Sala, jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, materia constitucional, tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), página 1065.

Así es, el artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite expresamente la supletoriedad, pues establece que:

"Artículo 1o. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta ley."

Por otra parte, en el capítulo respectivo a las notificaciones, se establecen los casos en que deberá notificarse personalmente a las partes, sin indicar la forma en que tal notificación deba practicarse, como se advierte de la transcripción de los preceptos que los Tribunales Colegiados de Circuito analizaron al emitir su resolución:

#### "Capítulo I "De las notificaciones

"Artículo 65. Toda resolución debe notificarse a más tardar el tercer día siguiente a aquel en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

"Las notificaciones que se realicen a las autoridades o a personas morales por conducto de su Oficialía de Partes u Oficina de recepción, se entenderán legalmente efectuadas cuando en el documento correspondiente obre el sello de recibido por tales oficinas.

"Al actuario que sin causa justificada no cumpla con esta obligación, se le impondrá una multa de una a tres veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario. Será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia."

"Artículo 66. En las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales o por Boletín Electrónico. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia al expediente."

"Artículo 67. Una vez que los particulares se apersonen en el juicio, deberán señalar domicilio para recibir notificaciones, en el que se les harán saber, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, las siguientes resoluciones:

"I. La que corra traslado de la demanda, en el caso del tercero, así como el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad a que se refiere el artículo 13, fracción III de esta ley;

"II. La que mande citar al testigo que no pueda ser presentado por la parte oferente y la que designe al perito tercero, en el caso de dichas personas;

"III. El requerimiento o prevención a que se refieren los artículos 14, 15, 17 y 21 de esta ley a la persona que deba cumplirlo; y,

"IV. La resolución de sobreseimiento en el juicio y la sentencia definitiva, al actor y al tercero.

"En los demás casos, las notificaciones se ordenarán hacer a los particulares por medio del Boletín Electrónico."

"Artículo 68. El emplazamiento a las autoridades demandadas y las notificaciones, del sobreseimiento en el juicio cuando proceda, y de la sentencia definitiva, se harán por oficio.

"En los demás casos, las notificaciones a las autoridades se realizarán por medio del Boletín Electrónico.

"Las notificaciones por oficio se harán únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad demandada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5, tercer párrafo, de esta ley.

"El requerimiento o notificación a otras autoridades administrativas se hará por oficio.

"Si el domicilio de la sede principal de la autoridad se encuentra en el lugar de la sede de la Sala, el actuario hará la entrega, recabando la constancia de recibo correspondiente."

"Artículo 69. La lista de autos y resoluciones dictados por un Magistrado o Sala, se publicará en el Boletín Electrónico al día hábil siguiente de su emisión para conocimiento de las partes.

"La publicación señalará la denominación de la Sala y ponencia del Magistrado que corresponda, el nombre del particular y la identificación de las autoridades a notificar, la clave del expediente, así como el contenido del auto o resolución.

"Se tendrá como fecha de notificación, la del día en que se publique en el Boletín Electrónico y el actuario lo hará constar en el auto o resolución de que se trate.

"El tribunal llevará en archivo especial, las publicaciones atrasadas del Boletín Electrónico y hará la certificación que corresponda, a través de los servidores públicos competentes.

"La lista también podrá darse a conocer mediante documento impreso que se colocará en un lugar accesible de la Sala en que estén radicados los juicios, en la misma fecha en que se publique en el Boletín Electrónico."

"Artículo 70. Las notificaciones surtirán sus efectos, el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas."

"Artículo 71. La notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, también se entenderá legalmente efectuada cuando se lleve a cabo por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los actos que se notifiquen."

"Artículo 72. Una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido."

De las disposiciones transcritas, se observa que la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé tres tipos de notificaciones, a saber:

- Personales,
- Por correo certificado con acuse de recibo; y,
- Por Boletín Electrónico.

Dentro de los primeros dos tipos de notificaciones, quedan comprendidos: a) los que corran el traslado de la demanda en el caso del tercero; b) el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad; c) las que citen a testigos

que no puedan ser presentados por su oferente o los designados por el perito tercero; d) los requerimientos o prevenciones a que se refieren los artículos 14, 15, 17 y 21 de esa misma ley; y, e) la resolución de sobreseimiento en el juicio y la sentencia definitiva.

Todas las que no estén comprendidas en los incisos anteriores podrán notificarse por medio del Boletín Electrónico, las cuales subsisten sin perjuicio de las que se practican de forma personal, por la forma en que se sustancia el procedimiento contencioso administrativo.

Sin embargo, en ninguna de las disposiciones de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece la forma en que deberá llevarse a cabo la notificación cuando indefectiblemente deba realizarse en forma personal; es así que para la práctica de ese tipo de notificaciones debe atenderse supletoriamente a lo que disponen los artículos 310 a 313 del Código Federal de Procedimientos Civiles, normas que desarrollan la práctica de este tipo de notificaciones y que no se oponen al contenido de la ley, pues disponen que:

"Artículo 310. Las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante o procurador, en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, de la resolución que se notifica.

"Al procurador de la República y a los agentes del Ministerio Público Federal, en sus respectivos casos, las notificaciones personales les serán hechas a ellos o a quienes los substituyan en el ejercicio de sus funciones, en los términos de la ley orgánica de la institución.

"Si se tratare de la notificación de la demanda, y a la primera busca no se encontrare a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere, en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar el mismo."

"Artículo 311. Para hacer una notificación personal, y salvo el caso previsto en el artículo 307, se cerciorará el notificador, por cualquier medio, de que la persona que deba ser notificada vive en la casa designada, y, después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará razón en autos.

"En caso de no poder cerciorarse el notificador, de que vive, en la casa designada, la persona que debe ser notificada, se abstendrá de practicar la notificación, y lo hará constar para dar cuenta al tribunal, sin perjuicio de que pueda proceder en los términos del artículo 313."

"Artículo 312. Si, en la casa, se negare el interesado o la persona con quien se entienda la notificación, a recibir ésta, la hará el notificador por medio de instructivo que fijará en la puerta de la misma, y asentará razón de tal circunstancia. En igual forma se procederá si no ocurrieren al llamado del notificador."

"Artículo 313. Cuando, a juicio del notificador, hubiere sospecha fundada de que se niegue que la persona por notificar vive en la casa designada, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje, si la encuentra, según los datos que proporcione el que hubiere promovido. Puede igualmente hacerse la notificación personalmente al interesado, en cualquier lugar en que se encuentre; pero, en los casos de este artículo, deberá certificar, el notificador, ser la persona notificada de su conocimiento personal, o haberle sido identificada por dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo. Para hacer la notificación, en los casos de este artículo, lo mismo que cuando el promovente hiciera diversa designación del lugar en que ha de practicarse, no se necesita nueva determinación judicial."

Del análisis de los artículos transcritos se desprende, en lo que interesa, que para la realización de una notificación personal:

El notificador habrá de practicarla con el interesado o su representante o procurador en el lugar que para ello se hubiere señalado; si a la primera búsqueda no se encontrare a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere, en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar aquél.

El notificador deberá elaborar el acta respectiva, en la que deberá asentar que se cercioró si en ese domicilio señalado para realizar la notificación, vive o tiene su residencia la persona que debe ser notificada, y después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará la razón respectiva.

Cuando a juicio del notificador hubiere sospecha fundada de que injustificadamente se niegue que la persona por notificar vive en la casa designada, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje, si la encuentra o en cualquier lugar en que se encuentre, en cuyos casos, deberá certificar que la persona notificada es de su conocimiento personal, o que la identificaron dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo.

Es así que, de manera contraria a lo que sostuvo el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, la notificación personal deberá hacerse por instructivo, y no por Boletín Electrónico, si a la primera búsqueda no se encontrare a quien deba ser notificado, y dejándole citatorio para que espere, en la casa designada, a hora fija del día siguiente, no espera.

Por todo ello, es que debe prevalecer la siguiente jurisprudencia:

NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. DEBEN PRACTICARSE APLICANDO SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el capítulo relativo a las notificaciones, no contiene reglas específicas sobre la forma de practicar las de carácter personal; sin embargo, su artículo 1o. establece que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Así, tratándose de las notificaciones personales en el juicio contencioso administrativo debe acudir-se supletoriamente a los artículos 310 a 313 del Código referido, que prevén las formalidades que deben observarse, esto es: 1. La notificación se practicará con el interesado, su representante o procurador, en el lugar que para ello se hubiere señalado, y si a la primera búsqueda no se encontrare a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere, en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar éste; 2. El notificador elaborará el acta relativa en la que, en primer término, deberá registrar que se cercioró si en el domicilio señalado para realizar la notificación, vive o tiene su domicilio la persona que debe ser notificada y, después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará razón; y, 3. Cuando a juicio del notificador hubiera sospecha fundada de que injustificadamente se niegue que la persona a notificar vive en la casa designada, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje, si la encuentra, o en cualquier lugar en que se halle, en cuyo caso deberá certificar que la persona notificada es de su conocimiento personal o que la identificaron dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y, se resuelve:

PRIMERO.—No existe contradicción de tesis con el criterio sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, existe la contradicción de tesis denunciada.

TERCERO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

**Notifíquese;** Remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**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 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. DEBEN PRACTICARSE APLICANDO SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.** La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el capítulo relativo a las notificaciones, no contiene reglas específicas sobre la forma de practicar las de carácter personal; sin embargo, su artículo 1o. establece que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Proce-

dimientos Civiles. Así, tratándose de las notificaciones personales en el juicio contencioso administrativo debe acudirse supletoriamente a los artículos 310 a 313 del código referido, que prevén las formalidades que deben observarse, esto es: 1. La notificación se practicará con el interesado, su representante o procurador, en el lugar que para ello se hubiere señalado, y si a la primera búsqueda no se encontrare a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere, en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar éste; 2. El notificador elaborará el acta relativa en la que, en primer término, deberá registrar que se cercioró si en el domicilio señalado para realizar la notificación, vive o tiene su domicilio la persona que debe ser notificada y, después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará razón; y, 3. Cuando a juicio del notificador hubiera sospecha fundada de que injustificadamente se niegue que la persona a notificar vive en la casa designada, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje, si la encuentra, o en cualquier lugar en que se halle, en cuyo caso deberá certificar que la persona notificada es de su conocimiento personal o que la identificaron dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo.

## 2a./J. 99/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 72/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Octavo del Primer Circuito, Tercero del Segundo Circuito y Séptimo del Primer Circuito, todos en Materia Administrativa. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

### **Tesis y/o criterio contendientes:**

Tesis II.3o.A.11 A (10a.), de título y subtítulo: "NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. DEBEN PRACTICARSE APLICANDO SUPLETORIAMENTE LOS ARTÍCULOS 310 A 313 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 2, marzo de 2012, página 1266, y

El sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 175/2016.

Tesis de jurisprudencia 99/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de julio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **PENSIÓN DE VIUDEZ. PARA EL CÁLCULO DE SUS INCREMENTOS DEBE TOMARSE COMO BASE LA LEY VIGENTE EN EL MOMENTO DE SU OTORGAMIENTO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 90/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 21 DE JUNIO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ALMA RUBY VILLARREAL REYES.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número **5/2013** de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno especializado de distintos Circuitos y no se requiere la intervención del Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en tanto fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, a quien fue reconocida su legitimación por auto de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de trece de marzo de dos mil diecisiete.

TERCERO.—El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, conoció del amparo directo 621/2016, promovido contra la resolución de una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se determinó que **los incrementos a la pensión por viudez** debían realizarse con base en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente al **momento en que falleció el pensionado**.

La quejosa argumentó que, por el contrario, los **incrementos** debían computarse con base en la **ley que rigió la pensión de su cónyuge**, porque la de viudez no constituye un nuevo derecho sino que es una mera transmisión de aquella pensión; en razón de lo anterior estimó que existía causahabencia.

En sesión de diez de febrero de dos mil diecisiete el órgano colegiado resolvió:<sup>5</sup>

"Ahora bien, los hechos en el presente asunto se resumen de la siguiente forma:

"a) A \*\*\*\*\* se le concedió una pensión por jubilación a partir del dieciséis de abril de mil novecientos ochenta y siete.

"b) El pensionado de referencia desde la fecha que antecede hasta la de su muerte gozó de una pensión por jubilación (durante casi nueve años).

"c) El antes nombrado, falleció el nueve de marzo de mil novecientos noventa y seis.

"d) Con motivo de su deceso, a \*\*\*\*\* , esposa del inicialmente referido, se le otorgó una pensión por viudez, a partir del diez de marzo de mil novecientos noventa y seis.

"En ese sentido, este Tribunal Colegiado estima que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, que estuvo vigente a partir del día siguiente de su publicación al treinta y uno de marzo de dos mil siete, así como el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente), son las disposiciones que resultan aplicables al presente asunto.

Los presupuestos y la forma de calcular el monto y los incrementos de la pensión por viudez (por muerte del causante), a efecto de materializar el aludido derecho, se encuentran previstos en los artículos 57, 73 y 74 de la ley

---

<sup>5</sup> Ibídem. Foja 206 y reverso.

indicada en el párrafo que precede. Los numerales en comento, en su texto original, es decir, al momento en que fue publicada dicha normatividad, precisaban:

"Artículo 57.

"...

**"Las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. ..."**

"Artículo 73. La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al instituto por más de quince años, o bien acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta ley."

"Artículo 74. El derecho al pago de la pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión."

"Del contenido de los anteriores preceptos, se advierte, entre otros supuestos, que la **muerte de un pensionado por jubilación, genera el derecho a adquirir una pensión por viudez e inicia a partir del día siguiente al de la muerte** de la persona que haya originado la pensión; asimismo, disponen que las cuantías de las pensiones aumentarán o incrementarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

"En esas condiciones, el supuesto contenido en la norma referida es contar con el requisito exigido (que fallezca el titular de la pensión) y la consecuencia necesaria será que al día siguiente del fallecimiento el cónyuge superviviente tiene derecho a solicitar el pago de la pensión por viudez.

**"Con base en lo anterior debe indicarse que el derecho a la pensión por viudez, ingresa al patrimonio de la viuda o viudo siempre que ocurra el fallecimiento del titular de la pensión y será en ese momento que estará facultado para solicitar su pago; de ahí que hasta antes de esa fecha sólo contaba con una expectativa de derechos y no con un derecho adquirido."**

"Ahora, si bien los artículos 73 y 74 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, no fueron modificados o reformados en su contenido hasta su abrogación, también es verdad que el artículo 57 de dicha disposición fue reformado, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, el que de acuerdo al transitorio primero del citado decreto entró en vigor al día siguiente, el cual de manera literal refiere:

"Artículo 57.

"...

"(Reformado, D.O.F. 4 de enero de 1993)

**"La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal,** de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el instituto.'

"Lo anterior, implica que, si bien siguió persistiendo la premisa de que a la muerte de un pensionado por jubilación se genera el derecho a adquirir una pensión por viudez e inicia a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión, también es verdad que a partir del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres, la premisa relativa a cómo aumentarían o incrementarían las cuantías de las pensiones fue reformada, para establecer que se harían conforme aumentara el salario mínimo general para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario, se reflejara simultáneamente en las pensiones que pagara el instituto.

"Con base en estas premisas, aun cuando a \*\*\*\*\*, se le concedió una pensión por jubilación a partir del dieciséis de abril de mil novecientos ochenta y siete, cuando aún estaba vigente el texto original del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), lo cierto es que al diez de marzo de mil novecientos noventa y seis, es decir, al día siguiente al fallecimiento del antes nombrado, en términos del artículo 74 de la propia disposición legal, es cuando se generó el derecho a la pensión por viudez, por lo que los aumentos e incrementos respectivos deben ser acorde a la norma que se encontraba vigente al momento en que fue incorporado el derecho a la pensión por viudez a la esfera jurídica y al patrimonio de la ahora quejosa.

"En efecto, **el derecho a la pensión por viudez no surgió en el momento en que al causante se le otorgó la pensión por jubilación, sino más bien el citado beneficio se incorporó a la esfera jurídica de la quejosa con motivo del hecho jurídico de la muerte de su cónyuge, porque mientras ello no ocurriera solamente existía una expectativa**, pues no debe olvidarse que estas últimas corresponden a situaciones de hecho más que a situaciones jurídicas, las cuales no son transmisibles; y además pueden ser destruidas por un cambio de legislación sin que la ley que las dispie pueda ser tachada de retroactiva.

"Es decir, **en la época en que se concedió la pensión por jubilación a \*\*\*\*\* , aún no se satisfacía el supuesto** contenido en la norma referida (artículo 74), pues el causante aún no fallecía y, por ende, **tampoco el beneficio a la seguridad social por causa de muerte del inicialmente señalado, por lo que en ese instante no podía incrementarse algún monto a su favor.**

"De modo que si el derecho a la pensión por viudez de la quejosa, a causa de la muerte de su esposo, se originó al día siguiente de su fallecimiento, es decir, el diez de marzo de mil novecientos noventa y seis, cuando se encontraba vigente el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, el que de acuerdo al transitorio primero del citado decreto, entró en vigor al día siguiente, es evidente que los incrementos relativos a la actora deben efectuarse conforme a este precepto legal, y no en términos del contenido de su texto original.

"Lo antes señalado apunta a la conclusión de que si los supuestos y las consecuencias de la pensión por viudez se produjeron durante la vigencia del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, ésta resulta ser la norma jurídica aplicable para cuantificar sus incrementos, sin que ello contraría el principio de irretroactividad de la ley, ya que sus aumentos se encuentra condicionados al nacimiento del derecho, pues no puede concebirse que deban hacerse los incrementos conforme el texto original del numeral 57 de la indicada ley, si el supuesto y consecuencia que dieron origen al derecho de la quejosa no se concretó bajo su vigencia.

"Ello es así pues, se reitera, **aun cuando el pensionado causante hubiera obtenido una jubilación durante la vigencia del texto original**

**del numeral 57 de la ley de seguridad social ahora abrogada, no implica que por ese evento la quejosa haya ‘adquirido’ el derecho a tener los incrementos de la pensión por viudez, conforme a esa disposición, si se toma en cuenta que el derecho a esta última pensión aún no se incorporaba en su esfera jurídica, dado que en esa época sólo constituía una simple expectativa** de que se le otorgara una pensión por viudez en caso de que falleciera su cónyuge, por lo que aun no se generaban los supuestos previstos en la ley, de suerte que de ninguna forma se contraviene el principio de irretroactividad, tutelado en el artículo 14 de la Constitución Federal.

"Razones las anteriores por las que resultan infundados los planteamientos de la parte quejosa, en relación a la aplicabilidad de la norma que debió invocarse para calcular los incrementos de su pensión, dado que éstos tienen que realizarse, conforme a la norma vigente cuando surgió su derecho, no cuando constituía solamente una expectativa.

"Dicho en otras palabras, **la disposición que será aplicable en relación a los incrementos de la pensión, será aquella que marcaba la normatividad vigente al momento en que se otorgó la pensión por viudez, porque es cuando surgió el derecho para la quejosa, lo que, desde luego, como se explicó, no constituye una transmisión de derechos**, de ahí que no puede considerarse que los derechos derivados de la pensión por jubilación que en su momento fueron otorgados al cónyuge de la accionante, con motivo de la concesión de la pensión por viudez, se le transmitan de manera directa o automática, pasando a formar parte integral de su patrimonio, y que, por ello, los reciba como un bien propio del causante, debido a que de acuerdo a las ejecutorias y criterios jurisprudenciales previamente estudiados, la multicitada pensión por viudez, representa una protección social establecida a favor y en beneficio de la familia, cuyo causante no lo dispone a su voluntad, sino que se materializa en la forma y alcances que la ley de seguridad social establece.

"Sin que este tribunal soslaye el contenido del párrafo segundo del artículo 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, que dispone lo siguiente:

"Artículo 76.

"...

"Los familiares derechohabientes del pensionista fallecido, en el orden establecido en el artículo 75, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionista."

"Ciertamente, el párrafo del artículo transcrito, efectivamente, prevé que los familiares derechohabientes del pensionista fallecido, en el orden establecido en el artículo 75 de dicha ley, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% (cien por ciento) del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionista."

"Lo anterior, **no implica que el hecho de que la ley mencione que se tiene derecho a una pensión equivalente al 100% (cien por ciento) del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionista, suponga que se trata de la misma prestación**, porque como se vio anteriormente, la naturaleza de las pensiones es distinta, además de que dicho precepto se refiere a que la pensión debe ser equivalente no a que a los incrementos tengan que hacerse conforme se hacían al causante."

"En efecto, el hecho de que se disponga en el numeral de referencia que los familiares del pensionista fallecido, tienen derecho a una pensión equivalente al importe de la pensión que venía disfrutando el pensionista, no significa que sea la misma prestación, dado que, únicamente, se refiere a la similitud del salario más no a los incrementos, ya que ello dependerá de la normatividad vigente en el momento en que se incorporó el derecho a la esfera jurídica de la quejosa."

"Sin que sea óbice a lo anterior, que la parte quejosa invoque como aplicable la lo sustentado por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la contradicción de tesis 24/2015, que dio origen a la jurisprudencia PC.I.A. J/58 A (10a.) de título, subtítulo y texto siguientes:

"PENSIÓN POR VIUDEZ OTORGADA POR EL ISSSTE, SUS INCREMENTOS DEBEN REALIZARSE CON BASE EN LA LEY VIGENTE A LA FECHA EN QUE FUE OTORGADA AL PENSIONADO (FALLECIDO), YA SEA POR JUBILACIÓN, RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA O INVALIDEZ. De los artículos 73, 74 y 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en vigor hasta el 31 de marzo de 2007, cuyo texto es coincidente con los diversos 34, 35 y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, se advierte que la viuda o viudo tiene derecho a que se incre-

mente su pensión con base en la ley vigente a la fecha en que se otorgó la pensión al trabajador (fallecido), ya sea por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, porque en términos de los artículos 76 y 37 aludidos, los familiares del derechohabiente del pensionista fallecido tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la que venía disfrutando, la cual incluye de manera accesoria los derechos a la atención médica, asistencia obstétrica, los servicios de medicina preventiva y su incremento en los términos establecidos en la ley vigente en aquel momento, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica, esto es, el derecho a la concesión de pensión del finado.<sup>1</sup>

"Ello es así, porque **este Tribunal Colegiado no comparte la postura del aludido Pleno de Circuito, en cuanto a que los incrementos de una pensión por viudez deben calcularse con base en la ley vigente a la fecha en que fue otorgada al pensionado –fallecido– el aludido beneficio por jubilación**, en razón de que por su naturaleza las aludidas pensiones son diferentes, aunado a que la adquirida por viudez no constituye una transmisión de un derecho, lo que implica que no tienen la misma cualidad para conceder una pensión y otorgar sus incrementos en idénticos términos en los que la recibió el causante, ya que el artículo 74 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, habla de equivalencias y no de igualdad, aunado a que no hace referencia a los incrementos, pues esto, se realizan en términos del artículo 57 de la propia disposición legal.

"Se indica lo anterior porque en la parte relativa de la contradicción de tesis el aludido pleno de circuito, precisó lo siguiente:

"Aunado a lo anterior, debe señalarse que este Pleno de Circuito no soslaya que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que se actualizaba la figura jurídica de la causahabiente bajo la óptica de que la viuda se sustituía en los derechos del pensionado a su fallecimiento.

"Sin embargo, tal como quedó precisado en líneas anteriores, se estableció que al fallecimiento del pensionado en términos de los artículos 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales abrogada y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Esta-

do vigente; los derechos accesorios derivados de la cuota de pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, se transmiten a la viuda; de ahí que si en la presente ejecutoria quedó definido que dicha pensión de viudez tuvo su origen en una transmisión de derechos, ningún caso práctico tendría realizar un pronunciamiento o análisis por cuanto se refiere a dicha figura jurídica en relación con el tema que se analiza en la presente contradicción. ...'

"Motivo por el cual, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, denúnciese la contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que ésta tenga a bien dilucidar y determinar el criterio a seguir en supuestos similares."

CUARTO.—Por otro lado, el **Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito**, conoció de la contradicción de tesis 24/2015 y en sesión de trece de octubre de dos mil quince, resolvió, por mayoría de votos:<sup>6</sup>

"... tratándose de una pensión por viudez ¿Qué ley debe aplicarse ante el reclamo de incrementos a dicha pensión?:

"A. ¿La vigente al momento en que se otorgó la pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez que en vida obtuvo el pensionado fallecido? o B. ¿La Ley vigente a la fecha en que surgió el derecho a la pensión por adquirir el estado de viudez?

"En efecto, la oposición de criterios, se encuentra justificada, debido a que en los amparos directos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, prevaleció el mismo tema sujeto a escrutinio constitucional, en esa medida, es evidente que en el caso existe la contradicción de tesis, pues en las sentencias emitidas por los tribunales contendientes, existen criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.

"...

"En primer término conviene precisar, que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para poder arribar a qué ley debe aplicarse tratándose del reclamo de incremento a una pensión, esto es, si la ley vigente al momento en que se otorgó la pensión al pensionado fallecido (Noveno Tribunal Cole-

<sup>6</sup> *Ibidem*. Fojas 100 a 118.

giado en Materia Administrativa del Primer Circuito) o la vigente a la fecha en que se otorgó el derecho a la pensión a la viuda (Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región), parten de la base, **de que para el primero se trata de un derecho adquirido y para el segundo de los Colegiados se trata de una mera expectativa de derechos**, por ello a efecto de que este Pleno de Circuito resuelva la presente contradicción, resulta necesario hacer alusión a tales premisas.

"...

"RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. (...)

"Así, el derecho a una pensión por viudez surge cuando él o la cónyuge del trabajador fallecido, se encuentre en los supuestos consignados en la ley del instituto o el reglamento en cita; de ahí que se afirme que en ese momento adquiere el derecho a la pensión por viudez.

"Además, con base en la teoría de los componentes de la norma, es conveniente indicar que, tal como ha quedado establecido, toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas.

"...

"Con base en lo anterior debe indicarse que el derecho a **la pensión por viudez, ingresa al patrimonio de la viuda o viudo siempre que ocurra el fallecimiento del titular de la pensión** y será en ese momento que estará facultado para solicitar su pago; de ahí que hasta antes de esa fecha sólo contaba con una expectativa de derechos y no un derecho adquirido.

"De acuerdo con las consideraciones antes expuestas es dable insistir que el derecho a la pensión por viudez, surge a la muerte del cónyuge que en vida tenía una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez; sin embargo, debido a que en términos del artículo 76, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada) y su correlativo 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se

expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, **ese derecho se transmite en su integridad a la viuda o viudo en los términos que fue otorgada inicialmente al finado**, porque así lo establecen los referidos preceptos, que son del texto siguiente:

"Artículo 76. Los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, en el orden que establece el artículo 75 de esta Ley, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador en los términos de los artículos 57 y 63, o del artículo 83 en el caso del servidor público fallecido a los 60 años o más de edad con un mínimo de 10 años de cotización.

"Los familiares derechohabientes del pensionista fallecido, en el orden establecido en el artículo 75, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionista. ...'

"Artículo 37. ...

"Los familiares derechohabientes del pensionado fallecido, en el orden establecido en el artículo 36 del Reglamento, tienen derecho a una pensión equivalente al cien por ciento del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionado.'

"Los preceptos legales antes reproducidos establecen que los familiares derechohabientes del fallecido tienen derecho al 100% (cien por ciento), de la pensión que venía disfrutando el pensionista. ...'

"En el caso, importa establecer **qué comprende una pensión** por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez y, para ello, se debe atender a la contradicción de tesis 2/2013 de este Pleno de Circuito, referida en líneas precedentes, en la parte en que se determinó que el otorgamiento de una pensión conlleva como derechos accesorios: **1) El incremento, 2) La atención médica, asistencia obstétrica; y, 3) los servicios de medicina preventiva**, los cuales se adquieren al momento que se otorga el carácter de pensionado, tal como se advierte de la siguiente reproducción:

"En este orden de ideas, además del pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo básico (pensión), los jubilados adquieren el derecho a recibir atención médica; en su caso, asistencia obstétrica necesaria; así como a que se le proporcionen servicios de medicina preventiva tendentes a preservar y mantener la salud.

"De manera que los referidos derechos, adquiridos durante la vigencia de la ley de 27 de diciembre de 1983 (vigente hasta el 4 de enero de 1993), no pueden ser desconocidos o reducidos por una norma posterior, por tratarse de prerrogativas surgidas durante la vigencia de la ley conforme a la que se otorgó la pensión, que entran al patrimonio del jubilado, como derechos adquiridos accesorios de la pensión, en tanto se adquieren desde el momento en el que el trabajador causa baja, se concede la pensión y adquiere el carácter de pensionado, y subsisten mientras se conserva ese carácter.

"Ahora, respecto de la forma de calcular los incrementos de la cuantía de las pensiones, el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 4 de enero de 1993, en lo que interesa prevé lo siguiente:

"...

"La norma transcrita prevé que los pensionados conforme a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada el 27 de diciembre de **1983** (vigente hasta el 4 de enero de 1993), tienen derecho a que la pensión otorgada aumente al mismo tiempo y en la misma proporción en que **augmenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.**

"Este derecho al incremento a la pensión, al igual que la atención médica, la asistencia obstétrica y los servicios de medicina preventiva son derechos accesorios, ya que se adquieren justo al momento en que al hasta entonces trabajador en activo, se le otorga el carácter de pensionado y se mantiene mientras se tenga derecho a gozar de la pensión, de manera que puede decirse que es un derecho indisoluble del haber pensionario que no puede ser desconocido por una ley posterior.

"...

"Ahora, con el otorgamiento de la pensión por jubilación, como ya se vio, se adquieren de manera accesoria derechos a la atención médica, la asistencia obstétrica y los servicios de medicina preventiva; asimismo, **con el otorgamiento de la pensión se concede también el derecho al incremento de la misma, en los términos establecidos en la ley vigente** en ese momento, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica (el derecho a la concesión de una pensión por jubilación); por lo que no se puede variar,

suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar el derecho a la no aplicación retroactiva de la norma. ...'

"Con base en las consideraciones antes mencionadas, se llega a la conclusión, que la expresión '*venía disfrutando el pensionista*' contenida en el artículo 76, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada) y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, debe interpretarse en el sentido de que los familiares **derechohabientes del pensionista fallecido tienen derecho a la pensión equivalente al 100%** del importe de la pensión que fue otorgada al finado, la cual incluye el monto de la pensión en la proporción indicada; así como **de manera accesoria** los derechos a la atención médica, asistencia obstétrica, los servicios de medicina preventiva; así como **el incremento de la misma en los términos establecidos en la ley vigente en ese momento**, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica, esto es, el derecho a la concesión de pensión del finado.

"En esas condiciones, toda vez a que el pensionista fallecido, transmite los derechos inherentes a su pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, a la viuda o viudo, es evidente que esta última debe incrementarse en los mismos términos que se hacía al pensionado fallecido, es decir con base en el artículo vigente al momento en que le fue otorgada dicha pensión.

"En efecto, la pensión debe considerarse como un derecho de seguridad social, que en las hipótesis establecidas en la ley, que en caso de fallecimiento, se transmite a las personas, específicamente, previstas, como pueden ser la esposa o la concubina; de ahí que para incrementar la pensión por viudez debe atenderse a la ley vigente al momento en que fue otorgada al pensionado fallecido, pues éste último, se la transmite a la viuda en los mismos términos, de conformidad con los artículos 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales abrogada y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente.

"De ahí que al realizar una interpretación relativa principio pro persona, la pensión por viudez se debe incrementar tomando como parámetro la ley vigente al momento en que se otorgó la pensión al finado."

La postura hasta aquí descrita sirvió de pauta a la tesis jurisprudencial PC.I.A. J/58 A (10a.), de título, subtítulo y contenido siguientes:

'PENSIÓN POR VIUDEZ OTORGADA POR EL ISSSTE. SUS INCREMENTOS DEBEN REALIZARSE CON BASE EN LA LEY VIGENTE A LA FECHA EN QUE FUE OTORGADA AL PENSIONADO (FALLECIDO), YA SEA POR JUBILACIÓN, RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA O INVALIDEZ. De los artículos 73, 74 y 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en vigor hasta el 31 de marzo de 2007, cuyo texto es coincidente con los diversos 34, 35 y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujeitos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, se advierte que la viuda o viudo tiene derecho a que se incremente su pensión con base en la ley vigente a la fecha en que se otorgó la pensión al trabajador (fallecido), ya sea por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, porque en términos de los artículos 76 y 37 aludidos, los familiares del derechohabiente del pensionista fallecido tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la que venía disfrutando, la cual incluye de manera accesoria los derechos a la atención médica, asistencia obstétrica, los servicios de medicina preventiva y su incremento en los términos establecidos en la ley vigente en aquel momento, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica, esto es, el derecho a la concesión de pensión del finado.<sup>17</sup>

Asimismo cabe subrayar el criterio que sostuvo la minoría del Pleno de Circuito al resolver dicha contradicción de tesis:

"Aun cuando en la opinión mayoritaria se afirma que no se actualiza la causahabencia entre un pensionado fallecido y su viuda, quien tiene derecho a percibir una pensión por viudez, lo cierto es que, el análisis del problema se efectúa con base en las características de dicha institución e incluso se considera expresamente que el derecho del fallecido se transmite a la viuda y que ésta lo adquiere con las mismas características del pensionado inicial, incluyendo las condiciones para sus incrementos.

"En opinión de los suscritos, **la pensión de la viuda constituye un derecho distinto a la pensión** de la que gozaba el pensionado fallecido y,

---

<sup>17</sup> Décima Época, Plenos de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo III, noviembre de 2015, página 2272. Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

aunque tenga como antecedente dicha pensión, **la viuda no es causahabiente del fallecido** al no transmitirse el mismo derecho sino actualizarse, a la muerte del pensionado inicial, un nuevo derecho a favor de la viuda que, por tanto, adquiere su propia pensión en la fecha en que se le otorga con motivo del referido fallecimiento que, en consecuencia, debe regirse por la legislación aplicable en ese momento; aunque en el proyecto se afirme que no se analiza la causahabencia, la estructura y efectos de la resolución corresponden precisamente a considerar que la pensión de la viuda es el mismo derecho del pensionado fallecido que se transmite con motivo de su muerte y eso es precisamente un fenómeno de causahabencia.

"Además, el Pleno de Circuito ya determinó que el cálculo de la pensión se debe hacer con base en la fecha en que se adquiere la pensión y, en el caso, **el momento en que se otorgó la pensión al pensionado fallecido no puede considerarse que también sea el momento en que la futura viuda hubiera adquirido su propia pensión por viudez**, puesto que la pensión por viudez requiere supuestos distintos al otorgamiento de la pensión que obtuvo el fallecido puesto que es necesaria, primero, la existencia de la pensión original y, en segundo lugar, el fallecimiento del pensionado inicial, supuestos que no se actualizan al momento en que se otorgó la pensión al fallecido y, por tanto, no puede afirmarse que la pensión por viudez constituya un derecho adquirido por la viuda antes del fallecimiento del pensionado inicial.

"Lo anterior no impide que la viuda tenga derecho a que su pensión se calcule con base en el monto correctamente determinado de la pensión del fallecido y que, en consecuencia, tenga derecho a que primero se cuantifiquen correctamente los incrementos que debieron corresponder a la pensión de este último y, una vez determinado el monto correcto en la fecha de su fallecimiento, con base en el mismo se calcule el monto de la pensión por viudez con base en la normatividad que le resulte aplicable."

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Por cuestión de orden, es necesario establecer si en el caso que se analiza, se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

Al respecto, es importante destacar que para que se configure, contradicción de tesis, se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,

2. Llegado a conclusiones encontradas, respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia cuyos datos de identificación, rubro y contenido son los siguientes:

‘CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan ‘tesis contradictorias’, entendiéndose por ‘tesis’ el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: ‘CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRI-

BUNALES 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.<sup>8</sup>

De acuerdo a lo anterior y después de analizar las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito implicados en la presente resolución, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que en el caso **existe contradicción** de tesis entre los criterios emitidos por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** y el **Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito**, como ahora se verá.

El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al conocer del amparo directo **621/2016**, estimó infundado el agravio y negó el amparo a la quejosa, al considerar que los incrementos a la pensión por viudez deben computarse con base en la legislación vigente al acaecer el fallecimiento del pensionado pues es en ese momento cuando se configura el derecho a dicha pensión, y no conforme a la ley empleada para otorgar la pensión que en vida disfrutó el pensionado.

El órgano colegiado sostuvo que el hecho de que, la viuda tuviera derecho a disfrutar del cien por ciento de la pensión que se otorgó a su cónyuge, no im-

<sup>8</sup> Novena Época, Pleno, jurisprudencia; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXII, agosto de 2010; materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

plicaba que se tratara de la misma pensión ni por consiguiente que se configurara causahabencia, sino que la pensión por viudez era un derecho diferente que surgía hasta el acaecimiento del deceso del pensionado.

El **Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito**, dilucidó la contradicción de tesis **24/2015**, surgida de la discrepancia entre diversos órganos pertenecientes a dicho Pleno en torno a qué ley debía aplicarse para cuantificar los incrementos a las pensiones por viudez, si aquella vigente al otorgarse la pensión de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez en favor del trabajador, o la que se hallara en vigor cuando éste falleciera y se otorgara la pensión por viudez.

Razonó que, en términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la ley en comento, los familiares del pensionista tienen derecho a una pensión equivalente al cien por ciento del importe de la que venía disfrutando, la cual incluye de manera accesoria sus incrementos en los términos establecidos en la ley vigente en aquel momento, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica, esto es, el derecho a la concesión de pensión del finado

Lo anterior demuestra la **existencia** de la contradicción de tesis entre los criterios del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, toda vez que las resoluciones apuntadas se contraponen en un punto de derecho mientras que comparten los mismos elementos de hecho, a saber:

**1.** Conocieron respectivamente de un juicio de amparo directo y una contradicción de tesis, que a su vez analizaron resoluciones de amparo directo, en los que se determinó la ley aplicable para llevar a cabo el cálculo de los incrementos a la pensión por viudez que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**2.** Los contendientes llegaron a conclusiones antagónicas. El primero de ellos determinó que, la ley que rige los incrementos es aquella vigente al momento de que ocurre el fallecimiento del pensionado, momento en que surge el derecho a la pensión por viudez. El otro contendiente sostuvo que la ley aplicable es la que haya sido empleada para otorgar la pensión del trabajador en tanto los derechohabientes deben gozar de una pensión equivalente

al cien por ciento de la que disfrutaba aquél, la cual accesoriamente incluye sus incrementos.

En atención a lo anterior, se considera que el punto de contradicción estriba en dilucidar:

**Si para determinar los incrementos a la pensión por viudez que se otorga con motivo de la muerte de un pensionado bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, debe tomarse como base la redacción de la norma aplicable al momento en que se otorgó la pensión al trabajador fallecido o al ocurrir el deceso de éste.**

SEXTO.—**Estudio.** Hechas las precisiones que anteceden es evidente que la cuestión a discernir es en qué momento surge el derecho a recibir una pensión por viudez.

Los requisitos para acceder a la pensión por viudez se encuentran previstos en los artículos 73 y 74 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, que son del tenor siguiente:

**"Artículo 73. La muerte del trabajador** por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al instituto por más de quince años, o bien acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, **dará origen a las pensiones de viudez**, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta ley."

**"Artículo 74.** El derecho al pago de la pensión por causa de muerte **se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte** de la persona que haya originado la pensión."

Para facilitar el esclarecimiento de la contradicción de tesis que nos ocupa es útil citar el criterio jurisprudencial P/J. 123/2001, que prevé:

**"RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.**—Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad

prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las

disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.<sup>9</sup>

Del contenido de los anteriores preceptos, y con apoyo en el criterio en cita, se advierte que la muerte del o la pensionada (sic), constituye el presupuesto básico para acceder al derecho a adquirir una pensión por viudez –sin soslayar que también existen requisitos relativos al tiempo de cotización– y que este derecho surge a partir del día siguiente a la muerte del o la pensionada.

Asimismo es dable extraer que, hasta en tanto no ocurra la defunción, el o la cónyuge del pensionado, únicamente, cuentan con una expectativa de derecho; de donde se colige que no existe posibilidad de aplicar, ultractivamente, la ley que rigió el otorgamiento de la pensión de origen cuando dicha expectativa dé lugar plenamente a un derecho, esto es, a la pensión por viudez, pues ésta a su vez deberá regularse por la normatividad vigente al configurarse los extremos necesarios.

Lo anterior ya ha sido materia de análisis de esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 342/2016, en sesión de uno de marzo de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos, donde determinó que es improcedente la aplicación retroactiva de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para efecto de calcular los incrementos a las pensiones concedidas por dicho instituto; las razones que imperaron en la contradicción de tesis en cita se han asentado en la jurisprudencia 2a./J.33/2017 (10a.):

"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA. El artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, señala que la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México y, posteriormente, mediante reforma vigente a partir del 1 de enero

---

<sup>9</sup> Novena Época, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 123/2001, página 16.

de 2002, establece que se adopta para tales fines el Índice Nacional de Precios al Consumidor, o bien, en proporción al aumento de los sueldos de los trabajadores en activo, según sea el referente que resulte de mayor beneficio. Ahora bien, en virtud de la fecha en que entró en vigor esa modificación legislativa, quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo aludido, por lo que no les es aplicable retroactivamente el citado precepto, habida cuenta que la jubilación no es un derecho surgido por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que constituye una mera expectativa de derecho que se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos. Por tanto, mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente en activo, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, y asignar a la ley un efecto retroactivo que no tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.<sup>10</sup>

Por otro lado, no es posible sostener que las pensiones de origen y la pensión por viudez, se traten de una misma prestación, porque resulta evidente que atienden a finalidades claramente diferenciables y que los presupuestos para su obtención son distintos.

Mientras las primeras (jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada e invalidez) obedecen a una prerrogativa concedida a la o el asegurado cuando por distintas razones deja de ser remunerado con motivo de la prestación de sus servicios, la segunda es la consecuencia de la muerte de la o el pensionado y pretende garantizar la subsistencia del cónyuge supérstite ante tal deceso; si bien todas ellas, como prestaciones de seguridad social, tienden a la protección de la subsistencia y la salud de sus

---

<sup>10</sup> Décima Época, Segunda Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materia común, tesis 2a./J. 33/2017 (10a.), página 949 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas».

titulares es evidente que los requisitos que deben satisfacerse para acceder a ellas atienden a circunstancias específicas.

Entonces, el hecho de que la pensión por viudez, se encuentre supeditada a la existencia de otra previa no significa que se configure causahabencia en el caso del o la cónyuge supérstite, de tal suerte que se incorpore íntegramente en su esfera jurídica la pensión que en vida disfrutó el o la pensionada ni que el momento en que se concede la pensión de origen, también sea aquel en que el viudo o la viuda hubiera adquirido su pensión por viudez.

Tampoco obsta el hecho de que la ley de la materia establezca que los derechohabientes gozarán de una pensión equivalente al cien por ciento de la que recibía el o la pensionista, puesto que conforme al criterio de esta Segunda Sala el cálculo de los incrementos, se debe hacer con base en la ley vigente cuando se otorgó la pensión, más al tratarse de derechos o pensiones diferentes y dado que la pensión de origen no puede considerarse idéntica a la que engendra el fallecimiento del o la beneficiada, aunque derive una de otra, es que los incrementos deben calcularse con base en la ley vigente al otorgarse cada cual.

Lo anterior no impide que el viudo o la viuda tenga derecho a que su pensión se calcule con base en el monto correctamente determinado de la pensión del fallecido y que, en consecuencia, tenga derecho a que primero se cuantifiquen correctamente los incrementos que debieron corresponder a la pensión de este último y, una vez determinado el monto correcto en la fecha de su fallecimiento, con base en el mismo, se calcule el monto de la pensión por viudez y eventualmente sus incrementos, en términos de la normatividad que sirvió para su otorgamiento.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

**PENSIÓN DE VIUDEZ. PARA EL CÓMPUTO DE SUS INCREMENTOS DEBE TOMARSE COMO BASE LA LEY VIGENTE EN EL MOMENTO DE SU OTORGAMIENTO.** En términos de los artículos 73 y 74 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, la pensión de viudez se otorga con motivo del deceso del o la trabajadora o persona pensionada. En este segundo caso, esto es, cuando existe una pensión que en vida disfrutó el o la cónyuge fallecida, la pensión que a su vez se otorga

por viudez constituye un derecho diferente al que gozaba aquélla. Por tanto, al no existir causahabencia y transmitirse el mismo derecho, sino actualizarse uno nuevo a favor del o la viuda tras la muerte del pensionado inicial, su otorgamiento, así como el cálculo de los incrementos respectivos, se rigen por la ley vigente al momento de reunirse los supuestos para su obtención.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; remítanse la jurisprudencia establecida a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* 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 Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza.

**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 de jurisprudencia PC.I.A. J/58 A (10a.) citada en esta ejecutoria, 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 III, noviembre de 2015, página 2272.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PENSIÓN DE VIUDEZ. PARA EL CÁMPUTO DE SUS INCREMENTOS DEBE TOMARSE COMO BASE LA LEY VIGENTE EN EL MOMENTO DE SU OTORGAMIENTO.** En términos de los artículos 73 y 74 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, la pensión de viudez se otorga con motivo del deceso del o la trabajadora o persona pensionada. En este segundo caso, esto es, cuando existe una pensión que en vida disfrutó el o la cónyuge fallecida, la pensión que a su vez se otorga por viudez constituye un derecho diferente al que gozaba aquélla. Por tanto, al no existir causahabencia y transmitirse el mismo derecho, sino actualizarse uno nuevo a favor del o la viuda tras la muerte del pensionado inicial, su otorgamiento, así como el cálculo de los incrementos respectivos, se rigen por la ley vigente al momento de reunirse los supuestos para su obtención.

#### 2a./J. 104/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 90/2017. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

#### Tesis y/o criterio contendientes:

Tesis PC.I.A. J/58 A (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN POR VIUDEZ OTORGADA POR EL ISSSTE. SUS INCREMENTOS DEBEN REALIZARSE CON BASE EN LA LEY VIGENTE A LA FECHA EN QUE FUE OTORGADA AL PENSIONADO (FALLECIDO), YA SEA POR JUBILACIÓN, RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA O INVALIDEZ.", aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y 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 III, noviembre de 2015, página 2272, y

El criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 621/2016.

Tesis de jurisprudencia 104/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de julio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. PROCEDE POR EXCEPCIÓN EL ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA DE LAS CUOTAS FIJAS O INTEGRADAS ESTABLECIDAS POR LOS ESTADOS PARA CALCULAR LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA, EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y AL VALOR AGREGADO, VIGENTES HASTA DICIEMBRE DE 2013, DE LAS PERSONAS FÍSICAS INSCRITAS EN AQUEL RÉGIMEN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 452/2016, ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y QUINTO DEL TERCER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Y SEGUNDO Y PRIMERO, AMBOS EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 7 DE JUNIO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS; JAVIER LAYNEZ POTISEK Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EMITIERON SU VOTO EN EL SENTIDO DE QUE TRATÁNDOSE DE UN RÉGIMEN DE BENEFICIO RIGE EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I.; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

CONSIDERANDO:

6. 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; 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.

7. Lo anterior, toda vez que, los tribunales anunciados en contienda, pertenecen a tres diferentes Circuitos (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito), además de que el asunto es del orden administrativo, materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

8. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, porque el denunciante —Magistrado Víctorino Rojas Rivera, adscrito al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito—, es integrante de uno de los órganos, cuyo asunto participa en los criterios materia de la contradicción, a saber, los amparos directos administrativos 434/2016, 438/2016 y 474/2016.

9. TERCERO.—**Tema denunciado y criterios contendientes.** El denunciante indicó que el problema jurídico a resolver consiste en definir:

9.1. Si la obligación del pago de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única conforme a una tasa fija, surge o no, con motivo de la elección voluntaria del gobernado de tributar en el régimen de pequeños contribuyentes; esto es, con independencia de que no se haya reportado ingreso alguno.

9.2. Si procede o no, el estudio de la inconstitucionalidad de los acuerdos que aprueban las cuotas fijas bimestrales de los ejercicios fiscales de dos mil diez a dos mil trece, en el régimen citado para el Estado de Michoacán.

10. Lo anterior, al realizar el contraste entre las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito que a continuación se indican, señalando para resolver lo conducente en la presente sentencia, una breve referencia a los antecedentes que les dieron origen:

**11. I. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (amparo directo 695/2014)**

12. Una persona física perteneciente al régimen de pequeños contribuyentes presentó declaración en ceros de los ejercicios fiscales dos mil nueve a dos mil trece, respecto a los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única. Mediante oficio 203111000/0245/2014, de veinte de marzo de dos mil catorce, el director de Administración Tributaria de la Dirección General de Recaudación de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, tuvo por no presentadas dichas declaraciones y por no cumplidas las obligaciones fiscales respectivas.

13. Inconforme con la resolución anterior demandó su nulidad. Del juicio conoció la Primera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Jus-

ticia Fiscal y Administrativa, bajo el número 3062/14-11-01-6, quien seguido el procedimiento respectivo el veinticinco de septiembre de dos mil catorce dictó sentencia, en la cual se reconoció la validez de la resolución impugnada.

14. Contra la anterior determinación promovió el juicio de amparo directo, y entre sus conceptos de violación alegó que las "*Reglas de carácter general para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, en materia del impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado para las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes dentro del territorio del Estado de México*" eran violatorias de los principios siguientes:

14.1. Del de supremacía de la ley, por exceder lo dispuesto en los artículos 1 y 137 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 1 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, al pretender gravar con impuestos, cuando no existen ingresos.

14.2. Del de proporcionalidad tributaria, en virtud de que establecen el entero de cuotas por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto empresarial a tasa única, en cantidad de \$100.00 o \$50.00 según corresponda, por parte de aquellas personas físicas que se encuentren inscritas en el Régimen de Pequeños Contribuyentes, aun y cuando éstas no hubieren obtenido ingresos que modificaran de manera positiva su patrimonio, toda vez que establecen la obligación de pago incluso para los pequeños contribuyentes que no percibieron ingreso alguno. Por lo anterior se concluye que no existe una verdadera capacidad contributiva del gobernado, ello al no haberse modificado positivamente el haber patrimonial.

15. Del asunto conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y lo registró con el número **695/2014**; y seguido el procedimiento en sesión de diecinueve de febrero de dos mil quince resolvió **conceder el amparo** a la quejosa, a efecto de que la Sala administrativa dejara insubsistente la sentencia reclamada, y en su lugar emitiera otra, en la que inaplicara las reglas referidas.

16. Al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito entró al estudio de los conceptos de violación (sin cuestionarse la operatividad de los principios de justicia tributaria) y consideró que se transgredía el principio de proporcionalidad tributaria, pues al establecer una cuota fija integrada de cien pesos y una cuota fija única de cincuenta pesos, aplicable a aquellos que obtengan un ingresos **desde cero pesos**, violaba el principio de proporcionalidad tributaria, en razón de que no responde al objeto de dichas contribuciones, es decir, el ingreso; además de que no se atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

17. De las anteriores consideraciones derivó la tesis aislada II.2o.A.1 A (10a.), de título y subtítulo: "REGLAS DE CARÁCTER GENERAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES, EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, IMPUESTO AL VALOR AGREGADO E IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA PARA LAS PERSONAS FÍSICAS QUE TRIBUTEN CONFORME AL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES, DENTRO DEL TERRITORIO DEL ESTADO DE MÉXICO, VIGENTES PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2009 A 2013, AL ESTABLECER PARA EL PAGO DE ESOS TRIBUTOS UNA CUOTA FIJA INTEGRADA DE \$100.00 Y UNA CUOTA FIJA ÚNICA DE \$50.00, APLICABLES A QUIENES OBTENGAN UN INGRESO MÍNIMO DE \$0.00, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

**18. II. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (amparo en revisión 739/2015)**

19. Una persona física perteneciente al régimen de pequeños contribuyentes se autodeterminó las cuotas que debía enterar, de conformidad con las *tablas de cuotas fijas bimestrales* para los ejercicios fiscales de dos mil once a dos mil trece, contenidas en los "*Lineamientos fiscales aplicables a las personas físicas inscritas en el 'régimen de pequeños contribuyentes'*" del Estado de Jalisco, por lo que el veintitrés de febrero de dos mil quince realizó diversos pagos.<sup>5</sup>

20. Con motivo de lo anterior, promovió juicio de amparo indirecto contra la autorización, emisión, expedición, publicación y promulgación de los lineamientos fiscales aplicables a las personas físicas inscritas en el régimen de pequeños contribuyentes, mismos que contienen las tablas de cuotas fijas bimestrales para los ejercicios fiscales 2011 a 2013 para el Estado de Jalisco, así como contra la recaudación de las cantidades pagadas por el quejoso, de conformidad con los argumentos siguientes:

20.1. Por contravenir el principio de legalidad tributaria, ya que a su juicio los lineamientos no establecían los elementos esenciales del tributo.

20.2. Por transgredir el principio de proporcionalidad tributaria, en razón de que las tablas de cuotas fijas bimestrales, establecían el pago del

<sup>5</sup> Por el primer bimestre de dos mil once, pagó \$180.00 (ciento ochenta pesos 00/100 moneda nacional), por el primer bimestre de dos mil doce, pagó \$200.00 (doscientos pesos 00/100 moneda nacional), y por el segundo bimestre de dos mil trece, pagó \$220.00 (doscientos veinte pesos 00/100 moneda nacional).

tributo, aun cuando no habían existido ingresos, por lo que no se tomaba en consideración su capacidad contributiva.

21. Por razón de turno le correspondió conocer del amparo al Juez Quinto de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco; sin embargo, más tarde remitió los autos al Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, a efecto de que dictara la sentencia que en derecho correspondiera. El veinticuatro de agosto de dos mil quince el Juzgado de Distrito Auxiliar dictó sentencia, en la que resolvió por una parte sobreseer en el juicio y, por otra, otorgar el amparo.

22. El secretario de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, así como el director general de Ingresos de la Procuraduría Fiscal de dicha secretaría inconformes con la determinación anterior, interpusieron recurso de revisión. Del recurso conoció el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito quien lo registró con el número **739/2015**.

23. El órgano colegiado en sesión de veintiocho de abril de dos mil dieciséis, entró al estudio de los agravios esgrimidos por la autoridad responsable, entró al estudio de los conceptos de violación (sin cuestionarse la operatividad de los principios de justicia tributaria) y resolvió confirmar la sentencia recurrida y otorgar el amparo, para el efecto de que al quejoso le fuera inaplicado el primer renglón de las "*Tablas de cuotas fijas bimestrales*", para los ejercicios fiscales dos mil once a dos mil trece, contenidas en los "*Lineamientos fiscales aplicables a las personas físicas inscritas en el 'régimen de pequeños contribuyentes'*", del Estado de Jalisco, en aquellos casos en que el quejoso no hubiera obtenido ingresos por el bimestre de que se trate.

24. La resolución se basó, entre otras consideraciones, en las siguientes:

24.1. Una posible concesión de amparo, no traería aparejada la desincorporación del régimen benéfico de "*pequeños contribuyentes*", como argumentaba la autoridad reclamante, en razón de que los efectos de un eventual fallo protector sólo se limitaría a desincorporar la porción normativa que se torna inconstitucional de los lineamiento fiscales reclamados, esto es, sólo se dejaría de aplicar la cuota fija correspondiente al renglón de cero pesos de ingresos, por no reflejar la capacidad contributiva del quejoso.

24.2. Las tablas de cuotas fijas bimestrales previstas en los lineamientos fiscales aplicables a las personas físicas inscritas en el "régimen de pe-

queños contribuyentes" del Estado de Jalisco, para los ejercicios fiscales dos mil once a dos mil trece, al incluir a quienes no obtuvieron ingresos, violan el principio de proporcionalidad tributaria, establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

25. De los anteriores argumentos derivó la tesis aislada III.5o.A.25 A (10a.), de título y subtítulo siguientes: "PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. TABLAS DE CUOTAS FIJAS BIMESTRALES PREVISTAS EN LOS LINEAMIENTOS FISCALES APLICABLES A LAS PERSONAS FÍSICAS INSCRITAS EN ESE RÉGIMEN EN EL ESTADO DE JALISCO EN LOS EJERCICIOS 2011 A 2013, AL INCLUIR A QUIENES NO OBTUVIERON INGRESOS, CONTRAVIENEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

**26. III. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito (amparo directo 416/2015)**

27. Mediante oficio con número de control 0114010000384, de diez de marzo de dos mil catorce, el administrador de rentas de Maravatío, Michoacán de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, requirió a una persona física perteneciente al régimen de pequeños contribuyentes para que entregara las declaraciones de pago omitidas, referentes a las cuotas fijas bimestrales para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, establecidas en el "*Acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales del ejercicio fiscal dos mil nueve, para el régimen de pequeños contribuyentes*", para el Estado de Michoacán; así como, el pago "*de honorarios*".

28. Contra el oficio antes descrito, la persona física promovió juicio contencioso administrativo, del cual conoció la Sala Regional Pacífico Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien lo registró con el número 891/14-21-01-3-OT. El nueve de marzo de dos mil quince, la Sala administrativa emitió sentencia en la que declaró la nulidad del acto, a efecto de que la autoridad administrativa, emitiera otra, que se encontrara debidamente fundada y motivada en cuanto al monto de los honorarios decretados.

29. Inconforme con la resolución anterior, el actor promovió juicio de amparo en el que alegó que "*la cuota fija bimestral mínima aprobada a través del Acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales del ejercicio fiscal para 2009, para los contribuyentes del régimen de pequeños contribuyentes*", publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán el veintisiete de febrero de dos mil nueve, transgredía el principio de proporcionalidad tributaria, en atención a lo siguiente:

29.1. Al establecer una cuota fija para aquellos casos en los que no se hubiere obtenido algún ingreso, esto es, determina una contribución haciendo caso omiso de la capacidad contributiva del particular.

29.2. Y, por tanto, resultaba desproporcional la consecuencia sufrida por un contribuyente, que incumplía con el requisito formal de emitir un aviso de suspensión de actividades, al obligarlo a un pago de un impuesto aunque el contribuyente no hubiera obtenido ingresos.

30. Del juicio conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, quien lo registró con el número **416/2015**; y seguido el procedimiento determinó otorgar el amparo, por considerar que el acuerdo impugnado resultaba violatorio del principio de proporcionalidad tributaria y del derecho al mínimo vital, en virtud de que se ignoraba la capacidad contributiva del contribuyente por gravar ingresos y actividades por las que no se han obtenido ingresos.

31. **IV. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito** (amparo directo 438/2016)<sup>6</sup>

32. Mediante oficio SFA/SF/DI/SlyCV/1932/2015, de ocho de julio de dos mil quince, el director de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, tuvo por no presentada, a una persona física perteneciente al régimen de pequeños contribuyentes, las declaraciones en ceros de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, correspondientes a los ejercicios fiscales de dos mil once a dos mil trece. Adicionalmente, se le determinó un crédito fiscal consistente en el pago de la cuota mínima aunque sus ingresos hubieran sido igual a cero, por encontrarse en el "*primer rango de 29*" (sic), al que le correspondía la cuota fija de doscientos sesenta y siete pesos, más recargos y actualizaciones.

33. Contra la resolución anterior promovió el juicio contencioso administrativo, del cual conoció la Sala Regional del Pacífico Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde se registró con el número 1263/15-21-01-7-OT. El diez de marzo de dos mil dieciséis la Sala administrativa emitió sentencia, en el sentido de reconocer la validez del oficio impugnado.

---

<sup>6</sup> En atención al sentido de la resolución, si bien la denuncia se presentó también respecto de los amparos directos 434/2016 y 474/2016, sólo se relatarán los antecedentes y las consideraciones de la ejecutoria dictada en el amparo directo 438/2016.

34. Inconforme, el actor promovió juicio de amparo, por considerar, entre otras cosas, que:

34.1. Contaba con interés jurídico para impugnar los acuerdos que aprobaron las cotas fijas bimensuales establecidas en el Estado de Michoacán, para los contribuyentes inscritos en el régimen de pequeños contribuyentes, para los ejercicios fiscales dos mil once a dos mil trece, ya que el oficio impugnado constituía el primer acto de aplicación de dicha normativa;

34.2. La tabla de cuotas fijas bimensuales establecidas para el ejercicio fiscal dos mil nueve, en el Estado de Michoacán, para los contribuyentes inscritos en el régimen de pequeños contribuyentes, viola el principio de proporcionalidad tributaria, así como el derecho al mínimo vital, al establecer una cuota fija en aquellos casos en los que no se hubiere obtenido algún ingreso, esto es, fijar una contribución haciendo caso omiso de la capacidad contributiva del particular; y,

34.3. Resultaba desproporcional la consecuencia sufrida por un contribuyente, que incumplía con el requisito formal de emitir un aviso de suspensión de actividades, al obligarlo a un pago de un impuesto aunque el contribuyente no hubiera obtenido ingresos.

35. Del juicio conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, quien lo registró con el número 438/2016; y seguido el procedimiento, en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis determinó **negar** el amparo bajo el argumento principal de que el régimen de pequeños contribuyentes es optativo en el que se otorgan beneficios a quienes se inscriben en él, por lo que no resulta procedente el estudio de constitucionalidad a la luz del principio de proporcionalidad tributaria.

36. Cabe mencionar, que para arribar a la conclusión sobre la inoperancia de los conceptos de violación relacionados con el régimen de pequeños contribuyentes, desarrolló las premisas siguientes:<sup>7</sup>

**36.1. a. Diferencia entre los regímenes fiscales previstos en la Ley del Impuesto sobre la Renta correspondientes a las personas físicas.**

---

<sup>7</sup> Los rubros de cada uno de los argumentos que se sintetizan corresponden a los que originalmente dispuso el órgano del conocimiento en su sentencia.

En este apartado se desarrolla las características y mecánica para el cálculo del impuesto sobre la renta de los diversos regímenes fiscales que corresponden a las personas físicas, a saber, el régimen general de actividades empresariales, el intermedio y el de pequeños contribuyentes. Por lo que al caso interesa, concluyó que el régimen de pequeños contribuyentes era opcional u optativo, ya que en su lugar los contribuyentes podían tributar en el intermedio o en el general de actividades empresariales. Además, se describe lo correspondiente a la firma de convenios de coordinación fiscal con los Estados, para que fueran los encargados de administrar el impuesto sobre la renta, el empresarial a tasa única y al valor agregado en el régimen de pequeños contribuyentes, a través del establecimiento de una sola cuota.

**36.2. b. Situación jurídica para las personas inscritas en el régimen de pequeños contribuyentes en el Estado de Michoacán.** En este rubro, el órgano del conocimiento reseñó lo relativo a la celebración del *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Michoacán*,<sup>8</sup> así como la emisión de diversos acuerdos para los ejercicios fiscales de 2011,<sup>9</sup> 2012<sup>10</sup> y 2013,<sup>11</sup> en los que se establecieron las cuotas respectivas (tasa fija).

**36.3. c. Posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el estudio de un régimen optativo tributario.** En este apartado, relata los criterios jurisprudenciales de esta Suprema Corte, para determinar la procedencia o no del estudio de constitucionalidad de un régimen optativo en materia fiscal. Al respecto, resulta relevante la cita de las jurisprudencias 1a./J. 132/2007,<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado del miércoles treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, tomo CXLV, número 52, novena sección.

<sup>9</sup> *Acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales del ejercicio fiscal 2011*, publicado en el Periódico Oficial del Estado de quince de marzo de dos mil once, tomo CLI, número 26, sección quinta.

<sup>10</sup> *Acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales del ejercicio fiscal 2012 para los contribuyentes del régimen de pequeños*, publicado en el Periódico Oficial del Estado de veintinueve de febrero de dos mil doce, tomo CLII, número 77, sección quinta.

<sup>11</sup> *Acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales del ejercicio fiscal 2013 para el régimen de pequeños contribuyentes*, publicado en el Periódico Oficial del Estado de diecinueve de febrero de dos mil trece, tomo CLVI, número 31, sección novena.

<sup>12</sup> De rubro: "REGÍMENES OPTATIVOS. SUPUESTOS EN LOS CUALES NO SE ACTUALIZA LA INOPERANCIA DE LOS ARGUMENTOS Y PUEDE ANALIZARSE SU CONSTITUCIONALIDAD.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, materias constitucional y administrativa, registro digital: 171369, página 296.

2a. I/2008,<sup>13</sup> y 2a. XIII/2015 (10a.).<sup>14</sup> En consecuencia, concluyó que para proceder al escrutinio constitucional del régimen de pequeños contribuyentes por la fijación de una cuota fija, es necesario determinar si las razones que dieron lugar al otorgamiento de la opción del registro a ese régimen, constituye un beneficio a favor del contribuyente.

**36.4. d. Teoría de los actos propios o *venire contra factum proprium non valet*.** En este rubro el Tribunal Colegiado de Circuito desarrolla la teoría indicada haciendo referencia a su desarrollo en otros sistemas jurídicos como España, Colombia y Chile; y al principio de buena fe en el sistema jurídico y la jurisprudencia nacional. Al respecto concluye que, la teoría de los actos propios lo que produce es, fundamentalmente, que una persona no pueda sostener con posterioridad, por motivos de propia conveniencia, una posición jurídica distinta a la que tuvo durante el otorgamiento y ejecución del acto, por haberle cambiado las circunstancias y, en definitiva, si así lo hace, habrán de primar las consecuencias jurídicas de la primera conducta, en virtud de la lealtad a lo concertado, debiendo rechazarse la pretensión que se invoca, apoyada en una nueva tesis o idea, por envolver un cambio de conducta que no se acepta.

**36.5. e. Caso.** Finalmente, en este apartado, siguiendo la metodología para determinar si procede o no el estudio de los conceptos de violación, de conformidad con los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó lo siguiente: **(i)** Sí existe una falta de identidad con el régimen general, pues el de pequeños contribuyentes se separa del general de actividades empresariales (o en su caso del intermedio). **(ii)** Sí constituye un régimen optativo en términos de ley, y no se trata de una elección obligatoria, por lo que el elemento determinante lo es la voluntad del contribuyente. **(iii)** Sí exis-

<sup>13</sup> De rubro: "VALOR AGREGADO. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS VERTIDOS EN EL AMPARO SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OPCIÓN PREVISTA POR EL ARTÍCULO 2o.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO (DECRETO PUBLICADO EL 23 DE DICIEMBRE DE 2005)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, enero de 2008, materia administrativa, registro digital: 170421, página 584. Cabe precisar que la tesis no integró jurisprudencia, en virtud de que conforme al artículo 192, segundo párrafo, de la Ley de Amparo abrogada, la tesis no fue apta para integrar jurisprudencia, porque sus precedentes no reunieron la votación mínima requerida para tal efecto.

<sup>14</sup> De título y subtítulo: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LA DEMANDA DE AMPARO O AGRAVIOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN. SON INOPERANTES AQUELLOS EN LOS QUE SE IMPUGNE TOTAL O PARCIALMENTE UN RÉGIMEN FISCAL OPTATIVO, CUYA IMPLEMENTACIÓN OBEDECE A FINES EXTRAFISCALES.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, materia administrativa, registro digital: 2008885, página 835, tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas.

te un beneficio nominal, pues se permite pagar bimestralmente a través de una sola cuota integrada, además de una serie de facilidades administrativas. **(iv)** Y no constituye una medida demandada por los principios constitucionales de justicia tributaria, sino que obedece a la razón esencial consistente en establecer un mecanismo simplificado para los contribuyentes con escasa capacidad económica y administrativa (y para ello transcribe las partes conducentes del proceso legislativo). En consecuencia, concluye que, los argumentos formulados para declarar la inconstitucionalidad en contra del sistema opcional de contribuir al pago de los impuestos –sobre la renta, valor agregado y empresarial a tasa única– conforme al pago de una cuota fija, son inoperantes.

37. CUARTO.—**Improcedencia de la contradicción de tesis respecto de los amparos directos 434/2016 y 474/2016 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.** Para estar en aptitud de resolver lo que conforme a derecho procede, conviene en primer lugar, contextualizar los datos que dieron origen a los asuntos indicados **(A)**; y en su momento señalar las causas que dan motivo a la improcedencia de la denuncia respecto de ellos **(B)**.

### 38. A. Contexto de los amparos directos.

39. Ambos asuntos se originaron en virtud de que los actores promovieron juicio contencioso administrativo contra la resolución de la autoridad fiscal local en el Estado de Michoacán en la que se les tuvo por no presentadas sus declaraciones en ceros de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, correspondientes a diversos ejercicios fiscales del régimen de pequeños contribuyentes; y por las cuales se les determinó un crédito fiscal consistente en el pago de la cuota mínima. La Sala administrativa, en ambos juicios, resolvió **reconocer la validez** de los oficios que impugnaron.

40. Inconformes, ambos actores promovieron juicio de amparo señalando principalmente que, la tabla de cuotas fijas bimensuales en el Estado de Michoacán, para los contribuyentes inscritos en el régimen de pequeños contribuyentes, viola el principio de proporcionalidad tributaria, así como el derecho al mínimo vital, al establecer una cuota fija para en aquellos casos en los que no se hubiere obtenido algún ingreso. De los juicios conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, registrándolos con los números **434/2016 y 474/2016**, y donde seguido el procedimiento, determinó –en ambos casos y bajo las mismas consideraciones– **negar** el amparo.

41. Inconformes, los quejosos interpusieron recurso de revisión ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, los cuales **se admitieron** en esta Suprema Corte de conformidad con lo siguiente:

41.1. Amparo directo 474/2016. Mediante proveído de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, en el cual se le otorgó el número 445/2017, y se turnó para su estudio a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

41.2. Amparo directo 434/2016. Mediante proveído de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, en el cual se le otorgó el número 449/2017, y se turnó para su estudio al Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de esta Segunda Sala.

#### 42. **B. Improcedencia de la denuncia respecto de las ejecutorias indicadas.**

43. Como se advierte de los antecedentes señalados, las partes quejosas de los amparos directos 434/2016 y 474/2016, presentaron recurso de revisión contra las sentencias que dictó el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

44. Lo anterior constituye un **hecho notorio** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>15</sup> de aplicación supletoria con fundamento en el artículo 2 la Ley de Amparo. En ese sentido, es claro que el criterio en tales ejecutorias no es firme en tanto que podría ser modificado, por lo que, en consecuencia, la presente contradicción de tesis resulta improcedente respecto de ellas.

45. Al respecto, es orientador el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 152/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE LA DENUNCIA CUANDO UNA DE LAS SENTENCIAS RELATIVAS NO HA CAUSADO EJECUTORIA."<sup>16</sup>

<sup>15</sup> **Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, jurisprudencia, Tomo XXXII, noviembre de 2010, tesis 2a./J. 152/2010, página 67.

46. Cabe mencionar, que la sentencia dictada en el diverso amparo directo **438/2016** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, fue notificada de manera personal a la parte quejosa el ocho de diciembre de dos mil dieciséis sin que hubiera interpuesto recurso de revisión en su contra; lo que dio lugar a que por auto de **nueve de febrero de dos mil diecisiete**, el órgano del conocimiento la declarara ejecutoriada, por lo que ese criterio sí puede participar en la denuncia respectiva.

47. En este sentido, esta Segunda Sala advierte que es posible entrar a evaluar la posible existencia de contradicción de criterios, únicamente respecto de los siguientes:

- Amparo directo **695/2014** del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.
- Amparo en revisión **739/2015** del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.
- Amparo directo **416/2015** del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.
- Amparo directo **438/2016** del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

48. QUINTO.—**Existencia de la contradicción.** En el presente considerando esta Segunda Sala emprenderá el análisis, a la luz de los requisitos sustentados en la jurisprudencia, de los argumentos que se sustentaron en las ejecutorias respectivas, a fin de determinar si es posible configurar la existencia de una contradicción.

#### 49. **A. Elementos para la existencia de una contradicción de tesis**

50. Es de atenderse a la jurisprudencia P/J. 72/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS

DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos,

es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

51. Conforme al criterio jurisprudencial reproducido, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

51.1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

51.2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

52. 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.

53. 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.

54. Lo anterior, pues, 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.

55. 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 2a./J. 94/2000 de esta Segunda Sala, visible en la página trescientos diecinueve, Tomo XII, correspondiente al mes de noviembre de dos mil, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"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."

56. En suma, el propósito fundamental que persigue la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la función unificadora en la interpretación del orden jurídico.

57. Así, para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, no es necesario que las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se sostengan en tesis, pues para ello basta de conformidad con la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

57.1. La presencia de dos o más ejecutorias en las que, en asuntos que son de su competencia, se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales;

57.2. Que la divergencia de criterios se presente en consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas emitidos en esas ejecutorias; y finalmente,

57.3. 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 en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

58. Siendo así, el abordaje de los problemas que plantean los Tribunales Colegiados de Circuito por la vía de la contradicción de tesis debe partir de una serie de reflexiones que abarquen desde la finalidad de la resolución del conflicto hasta la justificación mínima que en cada caso concreto debe acreditarse. Ahora bien, en el caso, debe determinarse si se cumple o no con los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis, tal como se analizará a continuación:

#### **59. B. Contraste de los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados de Circuito en contienda.**

##### **60. b.1. Primera condición (arbitrio judicial y desarrollo interpretativo).**

61. Como fue expresado, la primera condición consiste en determinar si los órganos jurisdiccionales contendientes resolvieron una cuestión jurídica en la que ejercieron su arbitrio judicial a través de un desarrollo interpretativo.

62. Al respecto, esta Segunda Sala observa que los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito; Quinto en Materia Administrativa del Tercer Circuito y, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, consideran **tácitamente** que era posible entrar al estudio de la constitucionalidad a la luz del principio de proporcionalidad tributaria de los acuerdos, reglas o lineamientos que emiten las entidades federativas, con motivo de convenios

de coordinación fiscal, respecto al cumplimiento de las obligaciones fiscales, en materia de impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única para personas físicas que tributaban conforme al régimen de pequeños contribuyentes.

63. Lo anterior es así, pues aun cuando no realizaron pronunciamiento expreso en torno a la procedencia del estudio, lo cierto es que entraron lisa y llanamente a resolver con base en los conceptos de violación desarrollados en la demanda de amparo a la luz del principio de proporcionalidad tributaria, lo cual de manera indubitable permite concluir que sí era posible realizar el análisis de constitucionalidad correspondiente.

64. Al respecto, resulta orientadora la tesis P./J. 93/2006, visible en la página cinco, Tomo XXVIII, correspondiente al mes de julio de dos mil ocho, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

"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.—De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expuestos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar 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 a las que se atribuye la contraposición."

65. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, determinó no era posible por estar en presencia de un régimen de carácter optativo, por lo que los argumentos enderezados a combatir cualquier aspecto relacionado con el régimen de pequeños contribuyentes, y entre ellos las cuotas fijas o integradas establecidas por la entidad federativa (en este caso el Estado de Michoacán) resultaban **inoperantes**.

**66. b.2. Segunda condición (mismo tipo de problema jurídico).**

67. En los términos expuestos con anterioridad, la segunda condición para determinar la existencia de una contradicción de criterios consiste en identificar que entre los desarrollos interpretativos se encuentre, al menos, un razonamiento en el que las interpretaciones giren sobre un mismo tipo de problema jurídico o punto de contacto jurídico, ya sea sobre el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución, el funcionamiento de un determinado sistema o subsistema jurídico, así como cualquier otra cuestión jurídica en general.

68. En el caso, esta Segunda Sala observa el cumplimiento de la segunda cuestión, toda vez que, en los pronunciamientos de los Tribunales Colegiados de Circuito, puede identificarse un posicionamiento firme sobre el mismo problema jurídico.

69. Como se ve, las posturas contendientes demuestran que algunos Tribunales Colegiados de Circuito entraron al estudio de proporcionalidad tributaria para aquellos casos en que se haya establecido el pago de una cuota fija cuando las personas físicas, inscritas en el régimen de pequeños contribuyentes, no hubieran obtenido ingreso alguno; mientras que para el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, lo anterior no es posible, dado que dichos argumentos resultan inoperantes al estar ante un régimen de carácter optativo.

70. Por tanto, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en la presente contradicción de tesis se pronunciaron sobre el mismo problema

jurídico, ya sea de manera expresa o tácita: la procedencia del estudio de la constitucionalidad a la luz del principio de proporcionalidad tributaria de los acuerdos, reglas o lineamientos que emiten las entidades federativas, con motivo de convenios de coordinación fiscal, respecto al cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única para personas físicas que tributaban conforme al régimen de pequeños contribuyentes.

71. En este punto conviene precisar, desde este momento, que no es posible considerar como parte de la contradicción de criterios lo resuelto **en el fondo** de los amparos, en torno a la constitucionalidad de las tablas que contienen las cuotas fijas o integradas para el pago de los impuestos respectivos, pues mientras algunos de los Tribunales Colegiados de Circuito se adentraron a su estudio, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito declaró inoperantes los argumentos.

72. Al respecto, resulta orientadora la tesis 2a. CLXXIII/2001, visible en la página quinientos diecinueve, Tomo XIV, correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONTENDIENTES, AL RESOLVER, DECLARA INOPERANTES LOS ARGUMENTOS RELATIVOS Y EL OTRO LOS ESTUDIA.— De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo que regulan específicamente las hipótesis en que existe contradicción entre las tesis o criterios jurídicos sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito y del contenido de la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha interpretado dichos artículos, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', se sigue que se presenta la contradicción o discrepancia entre tesis o criterios jurídicos, siempre que exista oposición entre ellos respecto de una misma cuestión jurídica; que dicha oposición se suscite en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas y, además, que los criterios en oposición deriven del examen de los mismos elementos. Consecuentemente, cuando uno de los tribunales en conflicto no entra al fondo de la controversia planteada, por haber declarado inoperantes los argumentos expuestos en la instancia rela-

tiva y el otro órgano colegiado sí aborda la litis propuesta, es claro que no se da la oposición de criterios, ya que en las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito no se examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, ni se sostuvieron criterios contradictorios, por lo cual debe declararse que no existe contradicción de tesis."

**73. b.3. Tercera condición (necesidad de otorgar seguridad jurídica).**

74. Por último, es necesario verificar si el problema jurídico que abordaron los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las respuestas que cada una de ellos alcanzó, requiere la definición de un criterio jurídico que otorgue a los operadores jurídicos seguridad en las problemáticas que enfrentan en la aplicación del derecho.

75. Al respecto, esta Sala observa la necesidad de dotar de seguridad jurídica a los operadores jurídicos que se enfrentan ante la disyuntiva de determinar si es posible o no entrar al estudio de constitucionalidad a la luz del principio de proporcionalidad tributaria en aquellos casos en que se establece una cuota fija para las personas físicas inscritas en el régimen de pequeños contribuyentes, cuando éstas no obtuvieron ingresos.

76. Como se observa, todos los extremos para la existencia de una contradicción de tesis se acreditan, porque los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se enfrentan a una misma situación jurídica, a saber, determinar **si procede o no el estudio de proporcionalidad tributaria respecto de las cuotas que establecen las entidades federativas, que tienen celebrados convenios de coordinación fiscal con la Federación, en aquellos casos en que las personas físicas inscritas en el régimen de pequeños contribuyentes obtienen ingresos iguales a cero pesos.**

77. Lo anterior, con independencia de que en cada uno de los asuntos pudieran advertirse elementos secundarios diferentes en su origen, pues en el caso las particularidades de cada uno de ellos no resultan relevantes, y son adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerita resolverse.

78. Sirve de apoyo, aplicada a contrario sensu, la tesis P. XLVII/2009 del Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjectables 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."

79. Ahora bien, al respecto se precisa que no es obstáculo a la existencia de la contradicción, las siguientes circunstancias:

79.1. Que dos de los Tribunales Colegiados pertenezcan a un mismo Circuito, esto es el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

79.2. Que los asuntos se hubieren resuelto en ejercicios fiscales distintos y que las cuotas las hubieren establecido entidades federativas distintas.

80. Respecto del primero de los aspectos antes señalados, esta Segunda Sala cuenta con precedentes en los que atendiendo a la celeridad y economía procesal, ha determinado factible adentrarse al estudio de la contradicción de criterios cuando tratándose de múltiples Tribunales Colegiados de Circuito, entre ellos participen dos pertenecientes a un mismo Circuito, siempre que la contradicción de tesis sea existente entre los criterios sustentados por los demás órganos colegiados.

81. Por su parte, las particularidades de cada uno de los asuntos, en cuanto a las diferencias que hay respecto al ejercicio fiscal y las entidades federativas, tampoco constituye un obstáculo para la determinación de existencia de la presente contradicción, pues aun cuando parte del sistema fiscal puede variar atendiendo al monto de la cuota fija única, el ejercicio fiscal o la entidad federativa de que se trate; todos los casos se refieren al mismo régimen tributario, a saber, el de pequeños contribuyentes que tiene como fundamento los artículos 137 a 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 8 y 14 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; 1 y 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única; y respecto de un problema jurídico concreto: la posibilidad de analizar la constitucionalidad de las tablas fijas o integradas para el pago de dichos impuestos a la luz del principio de proporcionalidad tributaria.

82. Por lo antes expuesto, esta Segunda Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico: **¿es posible o no entrar al estudio de la constitucionalidad, a la luz del principio de proporcionalidad tributaria, de las cuotas fijas únicas o integradas –vigentes hasta diciembre de dos mil trece– que establecen las entidades federativas que han celebrado convenios de coordinación fiscal con la Federación para el cálculo y administración de los impuestos sobre la renta, empresarial a tasa única y valor agregado de personas físicas inscritas en el régimen de pequeños contribuyentes?**

83. SEXTO.—**Estudio.** La presente contradicción de tesis presenta la complejidad de que, como se ha expuesto hasta ahora, la postura sobre la procedencia del estudio de las normas impugnadas a la luz del principio de proporcionalidad tributaria fue sostenida implícitamente por diversos Tribunales Colegiados de Circuito; mientras que la contraria, se desarrolló ampliamente para concluir en la premisa mayor consistente en la inoperancia de conceptos de violación hechos valer –de manera general– contra el régimen de pequeños contribuyentes; y en consecuencia, respecto de las cuotas fijas para el pago de los impuestos correspondientes.

84. Es por ello que, por razón de metodología, se considera conveniente desarrollar el contexto del régimen de pequeños contribuyentes y la razón de

ser de las cuotas que establecen los Estados para el pago de los impuestos **(A)**; para de manera posterior evaluar su posibilidad de impugnación tomando en consideración los criterios que para tal efecto ha desarrollado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **(B)**.

### **85. A. Del régimen de pequeños contribuyentes: origen y características.**

86. El régimen de pequeños contribuyentes ha tenido una evolución legislativa dinámica. Podemos apreciar la constante preocupación del legislador por establecer diversas medidas y mecanismos fiscales, ya sea de amonización de la carga tributaria o para proporcionar facilidades administrativas a aquellos que a través del tiempo ha considerado como contribuyentes de "menor capacidad económica y administrativa". A manera de ejemplo, se pueden enunciar los siguientes:

87. En la Ley del Impuesto del Centenario de veinte de julio de mil novecientos veintiuno se había establecido un impuesto transitorio sobre los ingresos o ganancias particulares provenientes entre otros del ejercicio del comercio o de la industria; de carácter extraordinario y pagadero por una sola vez, donde quedaron exentas del pago las personas que no tuvieran ganancias por más de cien pesos.

88. En la primera Ley del Impuesto sobre la Renta publicada el dieciocho de marzo de mil novecientos veinticinco, se estableció en la cédula I que eran sujetos del tributo los que en forma habitual o accidental ejecutaran actos de comercio. No había exenciones, y sí estaban obligados a llevar contabilidad.

89. En la Ley del Impuesto sobre la Renta publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno, se modificó la cédula I, y en la exposición de motivos se consideró que para los comerciantes e industriales pequeños (con ingresos menores a cien mil pesos) debía pensarse en una diversificación de cuotas que se apoyaran en "lo que la experiencia ha revelado en cuanto a la capacidad tributaria" del manejo de tales giros. En consecuencia, se establecieron cuotas fijas, y se les excluyó de la obligación de llevar contabilidad, entre otras facilidades.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cabe agregar que mediante decreto publicado el primero de enero de mil novecientos cincuenta y uno, se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta y, en particular, la tabla del impuesto anual para los causantes con ingresos menores de \$100,000.00, a fin de "ampliar el primer escalón de la tabla, es decir, el que comprende causantes con ingresos de \$5,000.00, elevando el límite de esta exención a \$10,000.00 anuales, con el propósito de conceder en los ingresos un equivalente de la exención por el mínimo de existencia".

90. En la Ley del Impuesto sobre la Renta publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres, se reiteraron casi las mismas disposiciones de la cédula I, con excepción de que los comerciantes pequeños, por una parte, tenían el deber de llevar un libro de ingresos y egresos y, por otra, no tenían la obligación de llevar libros de facturas como los demás sujetos de la cédula indicada.

91. Las divisiones de cédulas desaparecieron en la ley que fue publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y cuatro, en la cual los comerciantes pequeños formaron parte de la categoría especial de los **causantes menores** del ingreso global de las empresas, en el que el tributo se calculaba aplicando bases estimativas; además, se establecieron para ellos obligaciones más sencillas, en tanto tenían que llevar registros simplificados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía determinar los ingresos brutos de esos causantes, en aras de realizar las estimaciones correspondientes.

92. La Ley del Impuesto sobre la Renta publicada el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta, en el régimen general de personas físicas por ingresos derivados de actividades empresariales, ubicó como un **régimen especial a los contribuyentes menores**, los que sustituyeron en la ley anterior a los causantes menores. Dichos contribuyentes técnicamente no tenían una complejidad para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, puesto que gozaban de sencillez.

93. Hasta la ley anteriormente reseñada, los regímenes de comerciantes pequeños, de causantes menores y de contribuyentes menores eran obligatorios, esto es, los sujetos no podían optar por el régimen general, sino que debían tributar conforme a su régimen especial; no obstante, mediante decreto de reformas y adiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, ese régimen de contribuyentes menores se acotó sólo a locatarios de mercados y vendedores ambulantes, **tornándose opcional**; de igual forma, se creó el régimen tributario simplificado, de carácter igualmente opcional.

94. Tanto el régimen de contribuyentes menores como el régimen simplificado fueron sustituidos por uno nuevo llamado régimen de pequeños contribuyentes, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, en el que de nueva cuenta se constituye como un régimen especial de opción para tributar, diferente al régimen general de dicha ley que preveía mayores obligaciones para los contribuyentes.

95. Por último, en la Ley del Impuesto sobre la Renta que fue publicada el primero de enero de dos mil dos, se conservó el régimen de pequeños contribuyentes, pero con diferentes matices que la anterior ley, pues se dirigió a las personas físicas que realicen actividades empresariales, que sólo enajenen bienes o presten servicios con el público en general, cuyos ingresos no excedieran —en aquél entonces— de un millón quinientos mil pesos, tal como se advierte del texto original del artículo 137 de la ley relativa. Del proceso legislativo se advierten las siguientes particularidades:

95.1. En la **exposición de motivos** de la iniciativa de ley formulada por el Ejecutivo Federal, se precisó que el régimen de pequeños contribuyentes había sido objeto en los últimos años de diversas modificaciones, con el objeto de garantizar que tributen en el mismo únicamente los contribuyentes que realicen operaciones con el público en general y que efectivamente sean de baja capacidad administrativa.<sup>18</sup>

95.2. En el dictamen de la Cámara de Diputados (Origen), se señaló que el régimen aplicable a los pequeños contribuyentes, "**hace más equitativo el sistema fiscal, al establecer características especiales para aquellos contribuyentes con una capacidad contributiva menor**"; sin embargo, se propuso reducir el límite de ingresos para tributar en dicho régimen "con la finalidad de contemplar únicamente a los contribuyentes con una baja capacidad administrativa verdadera, para que aquellos con un mayor nivel de ingresos y capacidad administrativa tributen en el nuevo régimen intermedio, el cual ofrece un esquema sencillo de tributación que no se encuentra limitado a contribuyentes que realicen operaciones con el público en general".

96. De todo lo anterior, bien puede advertirse que el régimen de pequeños contribuyentes tuvo su origen en la Ley del Impuesto sobre la Renta; no

---

<sup>18</sup> "... Régimen de pequeños contribuyentes. El régimen de pequeños contribuyentes establecido actualmente en la Ley del Impuesto sobre la Renta ha sido objeto en los últimos años de diversas modificaciones, con el objeto de garantizar que tributen en el mismo únicamente los contribuyentes que realicen operaciones con el público en general y que efectivamente sean de baja capacidad administrativa.

"Por ello y considerando que en esta iniciativa se establece un régimen al que pueden acceder aquellos contribuyentes de baja capacidad administrativa y cuyas operaciones no están limitadas al público en general, se estima conveniente que en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, permanezca el régimen de pequeños contribuyentes en los mismos términos y condiciones en que dicho régimen está regulado en la ley vigente.

"Cabe insistir que quienes teniendo baja capacidad contributiva no limiten sus actividades empresariales al público en general, podrán optar por incorporarse al régimen intermedio y continuar aplicando los beneficios establecidos en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta para los contribuyentes de baja capacidad administrativa. ..."

obstante, dicho régimen se encuentra ligado a otras leyes fiscales, entre ellas, la citada Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en su momento se vinculó también con la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única; por lo que se trata de un régimen global de tributación.

97. Ahora bien, en este régimen y de conformidad con la normativa vigente en el momento en que acontecieron los hechos que dieron origen a las ejecutorias que participan en la presente contradicción de criterios, como se desprende de lo previsto en los artículos 137, párrafo primero, y 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (abrogada),<sup>19</sup> tiene las características y obligaciones siguientes:

97.1. **(i) Sujetos.** Es aplicable a las personas físicas que se dediquen al comercio, industria, transporte, actividades agropecuarias, ganaderas, y que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año anterior no hubieran excedido de dos millones de pesos.

97.2. **(ii) Pago de los impuestos.** Debían pagar los impuestos siguientes: el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA), y el impuesto empresarial a tasa única (IETU).

97.3. **(iii) Obligaciones formales.** Además debían cumplir con las siguientes obligaciones: Presentar avisos para actualizar su situación fiscal, entregar comprobantes a sus clientes,<sup>20</sup> solicitar y conservar comprobantes,<sup>21</sup> llevar un registro de sus ingresos (no contabilidad), presentar (a más tardar el diecisiete del mes inmediato anterior a aquel en que corresponda el pago) declaraciones mensuales,<sup>22</sup> los contribuyentes que pagaran los impuestos por cuota fija integrada debían presentar una declaración informativa anual, cuando tuvieran trabajadores a su servicio debían retener y enterar mensualmente el impuesto sobre la renta que correspondiera a sus trabajadores, así como calcularlo, pagar el subsidio a los trabajadores cuando correspondía; y no realizar actividades de fideicomisos.

<sup>19</sup> Ley del Impuesto sobre la Renta, en su "título IV. De las personas físicas", "capítulo II. De los ingresos por actividades empresariales y profesionales", prevé la "sección III" que establece el "régimen de pequeños contribuyentes".

<sup>20</sup> Los pequeños contribuyentes deben entregar a sus clientes copias de las notas de venta y conservar los originales. Salvo excepción de operaciones menores a cien pesos.

<sup>21</sup> Deben solicitar y conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales (facturas) por las compras de bienes nuevos de activo fijo que usen en su negocio cuando el precio sea superior a dos mil pesos.

<sup>22</sup> Salvo que exista una ampliación otorgada.

98. Cabe mencionar que las entidades federativas que hubieran celebrado convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen en el régimen de pequeños contribuyentes estaban obligadas a ejercer las facultades establecidas en los convenios a efecto de administrar ese impuesto, así como el impuesto al valor agregado y el impuesto empresarial a tasa única.

99. Además, la entidad federativa debía fijar el pago de los impuestos a cargo de los pequeños contribuyentes a través de la fijación de una sola cuota. Esto, tal como se advierte de lo dispuesto en los artículos 139, fracción VI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 2-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, los cuales disponen lo siguiente:

### **Ley del Impuesto sobre la Renta**

**"Artículo 139.** Los contribuyentes sujetos al régimen previsto en esta sección, tendrán las obligaciones siguientes:

"...

"VI. Presentar, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago, declaraciones mensuales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en los artículos 137 y 138 de esta ley. Los pagos mensuales a que se refiere esta fracción, tendrán el carácter de definitivos.

"Los pagos a que se refiere esta fracción, se enterarán ante las oficinas autorizadas de la entidad federativa en la cual el contribuyente obtenga sus ingresos, siempre que dicha entidad federativa tenga celebrado convenio de coordinación para administrar el impuesto a que se refiere esta sección. En el caso de que la entidad federativa en donde obtenga sus ingresos el contribuyente no celebre el citado convenio o éste se dé por terminado, los pagos se enterarán ante las oficinas autorizadas por las autoridades fiscales federales.

"Para los efectos de esta fracción, cuando los contribuyentes a que se refiere esta sección tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, enterarán los pagos mensuales en cada entidad considerando el impuesto que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

"El Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, las entidades federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administra-

ción del impuesto establecido en esta sección, podrán ampliar los periodos de pago, a bimestral, trimestral o semestral, tomando en consideración la rama de actividad o la circunscripción territorial, de los contribuyentes.

**"Las entidades federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta sección, podrán estimar el ingreso gravable del contribuyente y determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo."**

### **Ley del Impuesto al Valor Agregado**

**"Artículo 2o.-C.** Las personas físicas que reúnan los requisitos a que se refiere el artículo 137 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pagarán el impuesto al valor agregado en los términos generales que esta ley establece, salvo que opten por hacerlo mediante estimativa del impuesto al valor agregado mensual que practiquen las autoridades fiscales ...

"Las entidades federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el título IV, capítulo II, sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estarán obligadas a ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio a efecto de administrar también el impuesto al valor agregado a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere el presente artículo y deberán practicar la estimativa prevista en el mismo. Las entidades federativas recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan por el citado concepto.

**"Las entidades federativas que hayan celebrado el convenio a que se refiere el párrafo anterior deberán, en una sola cuota, recaudar el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo y que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el título IV, capítulo II, sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinen.** Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

"Tratándose de los contribuyentes a que se refiere el presente artículo, que realicen únicamente actividades afectas a la tasa de 0%, podrán optar por tributar conforme a lo dispuesto en este artículo, en cuyo caso quedarán liberados de las obligaciones de presentar declaraciones y de llevar los registros de sus ingresos diarios.

"Los contribuyentes a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción prevista en el mismo, deberán pagar el impuesto al valor agregado en los términos generales que establece esta ley al menos durante 60 meses, transcurridos los cuales se tendrá derecho nuevamente a ejercer la opción de referencia.

"Cuando los contribuyentes opten por pagar el impuesto conforme a lo dispuesto en este artículo, podrán cambiar su opción en cualquier momento para pagar en los términos generales que establece esta ley, en cuyo caso estarán a lo dispuesto en el párrafo anterior."

### **Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única**

**"Artículo 17.** Las personas físicas que hayan optado por pagar el impuesto sobre la renta de conformidad con la sección III del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta mediante estimativa de las autoridades fiscales, pagarán el impuesto empresarial a tasa única mediante estimativa del impuesto que practiquen las mismas autoridades. Para estos efectos, dichas autoridades obtendrán el ingreso y las deducciones estimadas del ejercicio correspondientes a las actividades por las que el contribuyente esté obligado al pago del impuesto empresarial a tasa única. A la diferencia entre los ingresos y las deducciones estimadas se aplicará la tasa establecida en el último párrafo del artículo 1 de esta ley, en cuyo caso el resultado obtenido se dividirá entre doce para obtener el impuesto empresarial a tasa única estimado mensual.

"...

**"Las entidades federativas que hayan celebrado el convenio a que se refiere el párrafo anterior deberán, en una sola cuota, recaudar el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta y el impuesto empresarial a tasa única a cargo de los contribuyentes que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el título IV, capítulo II, sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinen.** Cuando los contribuyentes tengan estable-

cimientos, sucursales o agencias en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto empresarial a tasa única correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y los impuestos sobre la renta y al valor agregado que resulten por los ingresos obtenidos en la misma."

100. En relación con las normas transcritas, es de destacarse la posibilidad de que los Estados en los que los contribuyentes tengan sus ingresos, tengan celebrados convenios de coordinación para administrar los impuestos respectivos; aspecto que tiene su fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>23</sup> que pugna por la celebración de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas a efecto de armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno.

101. Por su parte, el ocho de diciembre de dos mil cinco<sup>24</sup> el presidente de los Estados Unidos Mexicanos emitió el *Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican*, que en su artículo primero estableció que:

**"Artículo primero.** Las entidades federativas con las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebre el convenio de coordinación para la administración del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta, a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y el artículo 139, fracción VI, último párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán establecer anualmente a los contribuyentes

<sup>23</sup> **"Artículo 13.** El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

"En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"La Federación o la entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

"En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen."

<sup>24</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación.

que se inscriban o estén inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes en el Régimen de Pequeños Contribuyentes previsto en la sección III del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con establecimientos, sucursales o agencias ubicados en su circunscripción, una cuota fija integrada aplicable para todo el ejercicio y que, en su caso, incluya a los impuestos sobre la renta y al valor agregado, cuyo pago se realizará bimestralmente. Dichas entidades federativas deberán proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información sobre los pagos señalados con la periodicidad y cumpliendo con las condiciones técnicas que se establezcan en el anexo correspondiente del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

"En la cuota a que se refiere el párrafo anterior podrán incluirse los impuestos locales que determine la entidad federativa de que se trate.

"Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota fija integrada en cada una de ellas, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma."

102. Como se observa, las entidades federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de quienes tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes, deberán:

102.1. Ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio a efecto de **administrar también el impuesto al valor agregado a cargo de los contribuyentes que lo paguen mediante estimativa, debiendo practicar esta última**; al efecto, recibirán como incentivo el cien por ciento de la recaudación que obtengan por el citado concepto.

102.2. **En una sola cuota (que podrán establecer anualmente), recaudar el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta, y el empresarial a tasa única a cargo de los pequeños contribuyentes que ejerzan la opción de pagar aquél mediante estimativa**, así como las contribuciones y derechos locales que determinen.

102.3. Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias en dos o más entidades federativas, **se establecerá una cuota en cada una de ellas**, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

103. Bajo este contexto es que los Estados (los cuales son diversos en la presente contradicción) emitieron las tablas o lineamientos en los que plasmaron las cuotas fijas o integradas de que se trata correspondientes a cada uno de los ejercicios fiscales, teniendo como elemento común que, además, la cuota fija del primer decil de tributación se contempla a partir de ingresos equivalentes a "cero pesos".

104. Así pues, por lo que al caso interesa, no queda duda de que el régimen de pequeños contribuyentes en su última configuración legislativa resultaba optativa frente al régimen general (o el intermedio) y, en consecuencia, también la posibilidad de tributar bajo una cuota fija que integrara estimativamente el monto de los impuestos sobre la renta, empresarial a tasa única, y en su caso, al valor agregado.

105. Es por ello que a continuación, esta Segunda Sala emprenderá el análisis correspondiente para determinar si es posible o no evaluar concretamente las tablas de valores fijas o integradas para el pago de los impuestos referidos, a la luz del principio de proporcionalidad tributaria.

**106. B. Determinar si procede o no el análisis de proporcionalidad tributaria de las cuotas fijas o integradas en el régimen de pequeños contribuyentes.**

107. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado la constitucionalidad de los regímenes alternativos y medidas de beneficio y son esas consideraciones las que han permitido sentar una doctrina que otorga especial relevancia al hecho de que un contribuyente elija una auténtica opción, sin haber estado obligado a escoger entre dos o varias de ellas, accediendo a un régimen particular en el que la entidad de la obligación tributaria se determina valorando algunas otras finalidades legítimas desde el punto de vista constitucional (más allá de la capacidad contributiva), favoreciendo su consecución a través de mecanismos que –sin ser exigibles al legislador tributario– establecen tratos favorables, ya en lo sustantivo ya en lo administrativo.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Desde la tesis de rubro: "CONSOLIDACIÓN FISCAL. LOS ARGUMENTOS RELATIVOS A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS QUE ENTRARON EN VIGOR EL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, POR VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESULTAN INOPERANTES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, tesis P./J. 96/2001, página 6.

108. En su momento, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación diseñó la metodología para verificar aquellos casos en los cuales se actualiza la inoperancia de los planteamientos de inconstitucionalidad que se hubieren hecho valer respecto de un régimen optativo o en su defecto procede su estudio:<sup>26</sup>

108.1. En primer término, deberá verificarse que las disposiciones en estudio efectivamente regulen un régimen, esquema, sistema o cualquier otro tipo de mecanismo, distinto al establecido para la generalidad de los casos.

108.2. En segundo lugar, deberá comprobarse si el esquema o régimen en análisis efectivamente es optativo para el contribuyente.

108.3. En tercer lugar, deberá verificarse si el régimen o esquema de que se trate, tiene un efecto que constituya un beneficio en términos "nominales" frente a la regla general.

108.4. Finalmente –y con mayor trascendencia–, deberá analizarse si la medida de que se trate es exigida por los principios constitucionales de la materia tributaria, consagrados en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

109. El criterio antes descrito, fue adoptado por el Tribunal Pleno, al resolver los amparos directos en revisión 1962/2011, 1769/2010, 1287/2011, 1018/2010 y 2441/2010, en sesión celebrada el nueve de octubre de dos mil doce; y reiterados por esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 4638/2014 en sesión de cuatro de marzo de dos mil quince por mayoría de votos, del que derivó la tesis 2a. XIII/2015 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LA DEMANDA DE AMPARO O AGRAVIOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN. SON INOPERANTES AQUELLOS EN LOS QUE SE IMPUGNE TOTAL O PARCIALMENTE UN RÉGIMEN FISCAL OPTATIVO, CUYA IMPLEMENTACIÓN OBEDECE A FINES EXTRAFISCALES. Si el contribuyente optó por la aplicación de un régimen fiscal alternativo (diverso del régimen general), **cuya justificación obedece a cuestiones extrafiscales** encaminadas a otorgarle un beneficio nominal o un incentivo, sin obli-

---

<sup>26</sup> Criterios que se observan en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2007, de rubro: "REGÍMENES OPTATIVOS. SUPUESTOS EN LOS CUALES NO SE ACTUALIZA LA INOPERANCIA DE LOS ARGUMENTOS Y PUEDE ANALIZARSE SU CONSTITUCIONALIDAD.". Novena Época. Registro digital: 171369. Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, septiembre de 2007, materias constitucional y administrativa, tesis 1a./J. 132/2007, página 296.

gación alguna para ello y únicamente teniendo como factor determinante de la elección su voluntad, deben calificarse como inoperantes los conceptos de violación o los agravios hechos valer en la demanda de amparo o en el recurso de revisión, respectivamente, en los que se alegue que los preceptos que lo prevén transgreden los principios tributarios de proporcionalidad, equidad y legalidad establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, porque en primer lugar al estar en plena libertad de no sujetarse a las normas que lo regulan, fue su decisión hacerlo de esa manera y en segundo, **porque la implementación de ese mecanismo optativo tiene como sustento razones extrafiscales (económicas o administrativas) y, por tanto, diversas a los principios constitucionales mencionados;** en tal virtud, se trata de un sistema cuya existencia, dimensión, estructura, elementos, contenido y alcance deben ser fijados por el legislador, el cual cuenta con libertad de configuración para diseñarlo y, específicamente, para determinar los estímulos particulares otorgados en aquél. En ese sentido, la calificación de inoperancia debe extenderse a una diversidad de planteamientos en los que se impugne el régimen optativo en general o alguna de las porciones que lo integran, ya que constituye una unidad normativa cuyos componentes no puede analizarlos el órgano jurisdiccional de manera aislada e independiente del sistema al cual pertenecen, porque ello implicaría variar los términos en los que fue concebido por el legislador e inclusive atentar contra las finalidades particulares perseguidas por aquél en materia de su competencia."

110. En consecuencia, siguiendo los lineamientos antes establecidos, se emprenderá el análisis correspondiente, distinguiendo en el momento oportuno respecto de la elección del régimen de pequeños contribuyentes (como situación general), de la posibilidad de pagar los impuestos correspondientes a través de una estimativa fijada en cuotas únicas (caso particular). Y dada la forma en que se fijó el punto en contradicción de tesis por esta Segunda Sala, se hará especial énfasis en las características del sistema de cuotas fijas o integradas:

**111. b.1. Determinar si el régimen de pequeños contribuyentes (dentro del cual se encuentran las tablas de cuotas fijas o integradas) es distinto al establecido para la generalidad de los casos.**

112. Este paso no presenta mayor complejidad, pues se trata de una simple comprobación de la efectiva existencia de diferencias entre dos regímenes, sistemas o esquemas establecidos legalmente, pues no tendría ningún sentido abordar el análisis de dos aparentes opciones o alternativas que realmente no lo sean, por su identidad mutua. Con mayor precisión, resulta importante verificar si se trata de opciones excluyentes entre sí, y la parte específica en la que radica dicho carácter.

113. En el caso, es simple advertir de conformidad con el contexto general descrito en el apartado anterior, que el régimen de pequeños contribuyentes es **distinto** al de la generalidad de los casos, esto es, el régimen general de actividades empresariales; o en su caso, el que se denominaba como régimen intermedio, situación por la cual se cumple con este primer nivel de análisis (inclusive apreciado desde el régimen de pequeños contribuyentes en lo general o en la aplicación de cuotas fijas estimativas para el cálculo de los impuestos).

#### **114. b.2. Comprobar si el régimen (o la medida) en análisis efectivamente es optativo para el contribuyente.**

115. Esta segunda etapa de análisis busca determinar si la adopción del esquema opcional es voluntaria, es decir, si se trata de un régimen que no sea obligatorio para el común de los causantes. Más aún, la determinación del auténtico carácter optativo del régimen debe tomar en cuenta si se trata de una elección optativa, o bien, de una elección obligatoria.

116. De esta manera, deberá el Juez constitucional revisar si el sujeto se encontraba obligado a realizar una elección entre dos o más opciones caso en el cual los principios constitucionales de la materia tributaria podrán tener aplicación al caso de que se trate, o bien, si le estaba autorizado no efectuar elección alguna, independientemente de la opción efectivamente escogida, supuesto éste en el que quedará de manifiesto que no es otro factor más que la voluntad del sujeto, lo que determina la aplicación del esquema reclamado.<sup>27</sup>

117. De las normas que regulan el régimen de pequeños contribuyentes se desprende que las personas físicas –que cumplan con ciertos requisitos como sólo enajenar bienes o prestar servicios y, cuyos ingresos no excedan de dos millones de pesos al año– podían optar por pagar sus impuestos a

<sup>27</sup> A manera de ejemplo, y siguiendo la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tendríamos los siguientes casos:

**(a)** En el caso del impuesto sustitutivo del crédito al salario, la causación del gravamen, así como su determinación, se sujetaban a reglas específicas, obligatorias y aplicables para el común de los causantes. En cambio, a fin de determinar la forma de pago, los sujetos pasivos debían escoger entre dos opciones, ya sea el entero formal del gravamen, o bien, la no recuperación del crédito al salario pagado a los trabajadores, hasta por el monto del impuesto causado.

**(b)** Por otra parte, en lo que concierne al impuesto sobre la renta de las personas morales, éstas se encuentran obligadas a determinar el gravamen correspondiente, atendiendo al régimen general de ley. No obstante, el legislador les otorga una opción a ciertos grupos de causantes –que pueden efectuar en los casos en los que así lo estimen conveniente, sin que sea obligatorio elegir entre un régimen y otro, en la medida en la que el régimen general resulta aplicable, aun si no se ejerce la opción–, a fin de que tributen de conformidad con el régimen de consolidación fiscal.

través de reglas distintas. Es decir, la ley no obligaba a los contribuyentes, sino que en este nivel de abstracción, permitía que se acogieran a él de manera voluntaria, por lo que en lo general, el régimen de pequeños contribuyentes es efectivamente optativo para el contribuyente.

118. No obstante lo anterior, el sistema de cuotas fijas tiene por sí mismo características, que en términos de los pasos desarrollados con antelación respecto de la evaluación del régimen de pequeños contribuyentes en lo general, crean una excepción cuando se evalúa la posibilidad de impugnarlas a la luz del principio de proporcionalidad tributaria.

119. Lo anterior es así, pues la sujeción a un esquema estimativo a través de cuotas únicas que establecen los Estados y de carácter anual, no representa una opción "pura" para los contribuyentes que pertenecen al régimen, pues no depende exclusivamente de su voluntad depositada en las condiciones o lineamientos generales, que desde el plano de la legalidad, se encuentran delimitadas en las disposiciones tributarias aprobadas por el Poder Legislativo.

120. Como ha quedado expuesto en el apartado anterior, el establecimiento de las cuotas fijas o integradas que establecen los Estados, si bien se llevan a cabo por habilitación de las leyes (tanto del impuesto sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única) y, en virtud de la firma de convenios de coordinación entre la Federación y las entidades, lo cierto es que resultan indeterminadas hasta su emisión, y además dinámicas, pues, son de carácter anual (aun cuando muchos de los contribuyentes pudieran ya encontrarse inscritos en el régimen respectivo tributando bajo un sistema de cuotas).

121. En otras palabras, el régimen de pequeños contribuyentes resultaba optativo frente al régimen general (o intermedio); pero la sujeción a cuotas fijas mediante bases estimativas emitidas anualmente por los Estados en los casos en que se hubieren firmado convenios de colaboración con la Federación constituye uno de los mecanismos para el pago de los impuestos que pudiera modificarse sin que ello pudiera depender indefectiblemente de la simple voluntad del contribuyente que eligió la opción.

122. Así, dada la libertad configurativa que se otorga a los Estados para el establecimiento de las cuotas, lo que se debe evaluar en estos casos es si la opción (que se materializa a través de las tablas de valores y cuotas fijas o integradas) respeta el régimen de beneficio mismo (el cual se contempla en las leyes respectivas).

123. Máxime que lo que se cuestiona a través de los asuntos que dieron origen a la presente contradicción de criterios no es en sí la sujeción al régi-

men de pequeños contribuyentes; sino el hecho de que las tablas a las que se ha hecho referencia modificaran una de las condiciones básicas establecidas por ley como lo es el obtener un ingreso para pagar una contribución (de ahí que se cuestione que las cuotas establecidas por los Estados constriñan al contribuyente a pagar contribuciones aun sin ingresos), lo que a su vez los quejosos consideraron violatorio de los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias.

124. En suma, es posible concluir además, que no se cuestionaron las consecuencias propias del régimen de beneficio que eligieron los contribuyentes; sino que lo que se argumenta en estos casos, es justamente que las consecuencias propias de la elección que efectuaron, no deberían incluir o permitir que se pague un impuesto sin haber obtenido ingreso alguno.

125. En virtud de la conclusión alcanzada por esta Segunda Sala en este paso de la metodología de análisis que le es propia a los regímenes de beneficio, respecto de las cuotas fijas o integradas, resulta innecesario verificar los aspectos subsecuentes; esto es, si la opción constituye un beneficio en términos nominales frente a la regla en general; o analizar si la medida es exigida por los principios constitucionales en materia tributaria, pues basta con la posibilidad de que pudiera no representar una opción pura para que proceda su análisis.

126. SÉPTIMO.—Decisión (criterio que debe prevalecer como jurisprudencia).

127. De conformidad con lo antes expuesto, esta Segunda Sala considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se enuncia:

PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. PROCEDE POR EXCEPCIÓN EL ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA DE LAS CUOTAS FIJAS O INTEGRADAS ESTABLECIDAS POR LOS ESTADOS PARA CALCULAR LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA, EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y AL VALOR AGREGADO, VIGENTES HASTA DICIEMBRE DE 2013, DE LAS PERSONAS FÍSICAS INSCRITAS EN AQUEL RÉGIMEN. Los sistemas de cuotas fijas o integradas establecidos por los Estados para calcular los impuestos sobre la renta, empresarial a tasa única y al valor agregado, constituyen una posibilidad para determinar y enterar esas contribuciones dentro del régimen de pequeños contribuyentes, en aquellos casos en que se hayan firmado convenios de coordinación fiscal. Así, dichas cuotas, como parte del régimen optativo de que se trata, comparten la característica de ser distintas al régimen establecido para la generalidad de los casos (regímenes general o intermedio); sin embargo, si bien se llevan a cabo por habilitación de las Leyes del

Impuesto sobre la Renta, al Valor Agregado y Empresarial a Tasa Única, y en virtud de la firma de convenios de coordinación con la Federación, lo cierto es que por la libertad de configuración brindada a los Estados, las cuotas resultan indeterminadas hasta su emisión, pues además de ser dinámicas, son de carácter anual, lo que evidencia que la sujeción a éstas podría no depender indefectiblemente de la simple voluntad del contribuyente, la cual depositó en las condiciones o lineamientos generales que, desde el plano de la legalidad, se encuentran delimitadas en las distintas leyes tributarias. En ese sentido, procede por excepción el estudio de proporcionalidad tributaria de las cuotas fijas o integradas establecidas por los Estados para calcular los impuestos sobre la renta, empresarial a tasa única y al valor agregado, vigentes hasta diciembre de 2013, de las personas físicas inscritas en el régimen de pequeños contribuyentes.

128. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es improcedente la denuncia de contradicción de criterios respecto de los amparos directos 434/2016 y 474/2016 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

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

**Notifíquese;** remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales antes mencionados; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente el Ministro Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas hizo suyo

el asunto. Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek, se manifestaron a favor de la posibilidad de estudiar los regímenes optativos en su totalidad, de conformidad con los principios de justicia tributaria, prescritos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

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

**Nota:** La tesis aislada II.2o.A.1 A (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, página 2325.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. PROCEDE POR EXCEPCIÓN EL ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA DE LAS CUOTAS FIJAS O INTEGRADAS ESTABLECIDAS POR LOS ESTADOS PARA CALCULAR LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA, EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y AL VALOR AGREGADO, VIGENTES HASTA DICIEMBRE DE 2013, DE LAS PERSONAS FÍSICAS INSCRITAS EN AQUEL RÉGIMEN.**

Los sistemas de cuotas fijas o integradas establecidos por los Estados para calcular los impuestos sobre la renta, empresarial a tasa única y al valor agregado, constituyen una posibilidad para determinar y enterar esas contribuciones dentro del régimen de pequeños contribuyentes, en aquellos casos en que se hayan firmado convenios de coordinación fiscal. Así, dichas cuotas, como parte del régimen optativo de que se trata, comparten la característica de ser distintas al régimen establecido para la generalidad de los casos (régimen general o intermedio); sin embargo, si bien se llevan a cabo por habilitación de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, al Valor Agregado y Empresarial a Tasa Única, y en virtud de la firma de convenios de coordinación con la Federación, lo cierto es que por la libertad de configuración brindada a los Estados, las cuotas resultan indeterminadas hasta su emisión, pues además de ser dinámicas, son de carácter anual, lo que evidencia que la sujeción a éstas podría no depender indefectiblemente de la simple voluntad del contribuyente, la cual depositó en las condiciones o lineamientos generales que, desde el plano de la legalidad, se encuentran delimitadas en las distintas leyes tributarias. En ese sentido, procede por excepción el estudio de proporcionalidad tributaria de las cuotas fijas o integradas establecidas por los Estados para

calcular los impuestos sobre la renta, empresarial a tasa única y al valor agregado, vigentes hasta diciembre de 2013, de las personas físicas inscritas en el régimen de pequeños contribuyentes.

## 2a./J. 103/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 452/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Segundo Circuito y Quinto del Tercer Circuito, ambos en Materia Administrativa, y Segundo y Primero, ambos en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 7 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos; Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto en el sentido de que tratándose de un régimen de beneficio rige el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Jaime González Varas.

### Tesis y criterios contendientes:

Tesis II.2o.A.1 A (10a.), de título y subtítulo: "REGLAS DE CARÁCTER GENERAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES, EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, IMPUESTO AL VALOR AGREGADO E IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA PARA LAS PERSONAS FÍSICAS QUE TRIBUTEN CONFORME AL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES, DENTRO DEL TERRITORIO DEL ESTADO DE MÉXICO, VIGENTES PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2009 A 2013. AL ESTABLECER PARA EL PAGO DE ESOS TRIBUTOS UNA CUOTA FIJA INTEGRADA DE \$100.00 Y UNA CUOTA FIJA ÚNICA DE \$50.00, APLICABLES A QUIENES OBTENGAN UN INGRESO MÍNIMO DE \$0.00, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, página 2325, y

Tesis III.5o.A.25 A (10a.), de título y subtítulo: "PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. LAS TABLAS DE CUOTAS FIJAS BIMESTRALES PREVISTAS EN LOS LINEAMIENTOS FISCALES APLICABLES A LAS PERSONAS FÍSICAS INSCRITAS EN ESE RÉGIMEN EN EL ESTADO DE JALISCO EN LOS EJERCICIOS DE 2011 A 2013, AL INCLUIR A QUIENES NO OBTUVIERON INGRESOS, CONTRAVIENEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", aprobada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo IV, noviembre de 2016, página 2468, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 416/2015, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 438/2016.

Tesis de jurisprudencia 103/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de julio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTARLO CUANDO SE RECLAMAN DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL EMITIDAS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 65/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SÉPTIMO DEL TERCER CIRCUITO Y QUINTO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 31 DE MAYO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: JAZMÍN BONILLA GARCÍA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito, respecto de la que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por la Magistrada presidente del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano colegiado que emitió uno de los criterios contendientes en la contradicción.

TERCERO.—A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis, resulta conveniente traer a colación las posiciones que asumieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, a través de las ejecutorias respectivas.

El criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito derivó de lo resuelto en el recurso de queja 22/2017, interpuesto contra el acuerdo dictado en el juicio de amparo indirecto 3209/2016, por virtud del cual, el secretario encargado del despacho del Juzgado Octavo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco dese-

chó la demanda de amparo promovida contra la *modificación al anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciséis, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de octubre del dos mil dieciséis*, reclamada del jefe del Servicio de Administración Tributaria, por considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, pues antes de acudir al juicio de amparo la quejosa debió promover juicio de nulidad.

El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento consideró que, contrario a lo decidido por el secretario encargado del despacho, la parte quejosa no estaba obligada a promover juicio de nulidad contra el acto reclamado, previo a la promoción del juicio de amparo indirecto, es decir, no estaba vinculada a respetar el principio de definitividad.

Arribó a esa conclusión, sobre la consideración de que no es posible considerar actualizada la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, porque a pesar de que dispone que el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, contra los que proceda algún medio ordinario de defensa, lo cierto es que la quejosa reclamó una disposición de observancia general.

Explicó que las disposiciones de observancia general no se pueden considerar actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, porque el artículo 107, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo prevé que el amparo indirecto procede contra normas generales que por su sola entrada en vigor causen perjuicio a la parte quejosa, disposición en la que se ubican las resoluciones de observancia general, como es la Resolución Miscelánea Fiscal, máxime que fue emitida en términos del artículo 33, inciso g), del Código Fiscal de la Federación.

De ahí que concluyera que la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, no es aplicable para normas generales, sino únicamente para actos de autoridad distintos de éstas.

En consecuencia, ordenó revocar el auto recurrido para el efecto de que el Juez de Distrito prescindiera de considerar actualizada esa hipótesis legal y proveyera lo conducente en relación con la admisión de la demanda, a menos que advirtiera alguna otra causa de improcedencia.

Por su parte, el criterio del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito derivó de lo resuelto en el recurso de revisión

137/2014, interpuesto contra la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto 183/2014, por virtud del cual, el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal sobreseyó en el juicio promovido contra la regla I.3.16.7 y el artículo cuarto transitorio de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil catorce, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre del dos mil trece, reclamada del jefe del Servicio de Administración Tributaria, por considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, pues antes de acudir al juicio de amparo la quejosa debió promover juicio de nulidad.

Para definir su postura, el Tribunal Colegiado de Circuito tuvo en cuenta que, de conformidad con el artículo 107, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede contra normas generales, entendiéndose por éstas, entre otras, los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general.

Dijo que, conforme al artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones misceláneas fiscales son disposiciones de carácter general emitidas por autoridades hacendarias para el mejor cumplimiento de sus facultades que jerárquicamente se ubican por debajo de las leyes federales, en términos del artículo 133 constitucional, aclarando que se trata de actos formalmente administrativos que tienen como fundamento una cláusula habilitante.

Sentado lo anterior, tomó en cuenta que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo contra los que proceda algún medio ordinario de defensa, lo que evidencia que es posible que el acto reclamado actualice la hipótesis de improcedencia ahí prevista, en tanto constituye un acto formalmente administrativo y, como consecuencia, uno emitido por autoridad distinta a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Sobre esas bases, consideró que, contrario a lo alegado por la quejosa, estaba obligada respetar el principio de definitividad, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, sin que se actualice una excepción, porque si bien la diversa fracción XIV de esa norma concede a la parte quejosa la opción de promover juicio de amparo o juicio de nulidad contra una norma general, lo cierto es que esa excepción sólo opera cuando existe un acto de aplicación y, en el caso concreto, se reclamó la norma en su carácter de autoaplicativa.

Además, consideró que tampoco se actualiza alguna otra excepción al principio de definitividad, porque la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé la suspensión de los actos cuya nulidad se impugne, sin distinguir si se trata de disposiciones de observancia general o cualquier otro tipo de actos.

En consecuencia, confirmó el sobreseimiento decretado.

CUARTO.—Una vez establecidas las posturas que sirvieron de base para la tramitación de la contradicción de tesis planteada y tomando en consideración que un presupuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.

Con esa finalidad, conviene precisar que, de acuerdo con la mecánica que prevalece en la calificación sobre la existencia o no de la contradicción de tesis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, **examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales**, incluso, cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a las cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

Dicho criterio encuentra reflejo en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, del Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto del 2010, página 7, que establece:

"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."

También se ha estimado que, para el surgimiento de la contradicción de tesis, **es indispensable que lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa** y que, además, **la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad**; de manera tal que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción de tesis, se cumpla el objetivo perseguido por esta institución, que es el de dar certidumbre jurídica.

Sentado lo anterior y a fin de decidir si en el caso que nos ocupa existe la contradicción de tesis denunciada, se toma en cuenta que de la lectura de las posturas que propiciaron esta contradicción de criterios, sintetizadas en el considerando que antecede, se obtiene que ambos tribunales contendientes conocieron de juicios de amparo indirecto promovidos, en términos generales, contra una Resolución Miscelánea Fiscal emitida por el jefe del Servicio de Administración Tributaria que fueron considerados improcedentes por el Juez de Distrito del conocimiento en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, al estimar que la parte quejosa debió promover juicio contencioso administrativo federal antes de acudir al juicio de amparo.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo no es aplicable a los casos en que se reclame una disposición de observancia general, como la resolución miscelánea fiscal, sino únicamente a actos distintos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que no constituyan normas generales. Sobre esa base, concluyó que la quejosa no estaba obligada a agotar el juicio de nulidad antes de acudir al juicio de amparo indirecto.

En cambio, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo es aplicable, incluso, en los casos en que se reclame una disposición de observancia general como la Resolución Miscelánea Fiscal, pues se trata de un acto formalmente administrativo, esto es, se trata de un acto emitido por una autoridad distinta de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo. En consecuencia, consideró que el juicio promovido por la parte quejosa es improcedente, en tanto antes de acudir al juicio de amparo debió promover juicio de nulidad.

Pues bien, de la confrontación de las posturas referidas se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se enfrentaron a una misma situación jurídica, a saber, determinar si, a fin de respetar el principio de definitividad en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, la parte quejosa debió promover juicio contencioso administrativo federal antes de acudir al juicio de amparo indirecto reclamando una disposición de observancia general (resolución miscelánea fiscal), arribando a distintas conclusiones.

En efecto, como se dijo, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró que no es aplicable la hipótesis de improcedencia, prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo y, por tanto, que la quejosa no estaba obligada a promover juicio contencioso administrativo federal, mientras que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Primer Circuito consideró que sí se actualizó esa hipótesis de improcedencia y, por tanto, la quejosa debió promover juicio de nulidad antes de acudir al amparo.

Pues bien, bastan las explicaciones anteriores para advertir que se encuentran satisfechas las condiciones para considerar existente la contradicción de criterios, pues los tribunales contendientes conocieron de la misma cuestión jurídica general concluyendo en forma antagónica; de manera tal que la jurisprudencia que derive de su fallo cumplirá el objetivo de generar certidumbre jurídica.

Ante tales circunstancias, esta Segunda Sala considera que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si cuando se reclama una regla general administrativa, como es la resolución miscelánea fiscal, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo y, por tanto, si antes de acudir al juicio de amparo se debe promover juicio contencioso administrativo federal.

No pasa inadvertido que uno de los órganos contendientes conoció de un recurso de queja interpuesto contra el auto de desechamiento que consideró actualizada en forma notoria y manifiesta la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, mientras que el otro conoció de un recurso de revisión interpuesto contra la sentencia que sobreseyó en el juicio en términos de esa norma, es decir, uno de los casos que dio origen al criterio en contienda derivó del examen del acuerdo recaído a la promoción de la demanda, mientras que el otro se emitió una vez que se tramitó el juicio. Sin embargo, esta Segunda Sala considera que esa circunstancia es intrascendente para la definición de la existencia de la contradicción de tesis, en la medida en que su propósito es, como se dijo, definir si en un juicio de amparo indirecto promovido contra una regla general administrativa, como la resolución miscelánea fiscal es posible considerar actualizada la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

QUINTO.—Para estar en aptitud de resolver el problema jurídico planteado, resulta necesario tener en cuenta que esta Segunda Sala ha considerado que las causas de improcedencia del juicio deben interpretarse de manera estricta, ya que constituyen la excepción a la regla, que es, precisamente, la procedencia de la instancia; de ahí que para resolver sobre la actualización de un motivo que pudiera conducir al desechamiento de la demanda, o bien, a decretar el sobreseimiento, el órgano judicial no debe efectuar interpretaciones extensivas.

Es aplicable, en lo conducente, el criterio aislado 2a. CLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 324, que establece:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA.—Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, de manera que la salvaguarda de la Constitución y de las garantías individuales a través de dicho proceso sea efectiva, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 73 de la Ley de Amparo, el Juez debe acoger únicamente aquella que se haya acreditado fehacientemente, evitando dejar, con base en presunciones, en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, que condicionan la actuación de todos los poderes públicos, incluido el Juez de amparo."

Sentado lo anterior, resulta conveniente informar el contenido de los artículos 103, fracción I y 107, fracción IV, constitucionales, que establecen:

"**Artículo 103.** Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. **Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad** que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"**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:

"...

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, **contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo**, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. **Será necesario agotar estos medios de defensa** siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso

o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."

El primer artículo transcrito establece la procedencia genérica del juicio de amparo contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, así como las garantías otorgadas para su protección.

En dicho precepto, el Poder Reformador de la Constitución distinguió las disposiciones de observancia general de los actos y omisiones, aclarando que los tribunales federales conocerán de las controversias suscitadas por **normas, actos u omisiones** de la autoridad.

Por su parte, el artículo 107 establece, en su primer párrafo, que las controversias de las que habla el artículo 103, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases que ahí se establecen.

Es decir, **esa norma constitucional prevé las bases que rigen el juicio de amparo** y, por ende, **las que sirven de base a la interpretación** de las normas reglamentarias que al efecto se emitan.

Entre las bases previstas por esa norma destaca la establecida en su fracción IV, conforme a la que el juicio de amparo es procedente contra actos u omisiones en materia administrativa que provengan de autoridades distintas de los tribunales contra los cuales no proceda algún recurso.

Esa misma disposición **establece para ese tipo de actos y omisiones el principio de definitividad**, por virtud del cual, el gobernado, antes de acudir al amparo, debe agotar los medios ordinarios de defensa por los que puedan quedar sin efectos los actos u omisiones que se estimen lesivos de derechos.

Asimismo, **dispone salvedades a la exigencia de observar el principio de referencia**, concretamente, en el supuesto de que, existiendo un medio de defensa ordinario, la legislación que lo regule no prevea la suspensión, o bien, sujete su otorgamiento a mayores requisitos y plazo que la Ley de Amparo, así como respecto de actos que carezcan de fundamentación y en el evento de que exclusivamente se aduzcan violaciones directas a la Constitución Federal.

De la interpretación de ambas normas constitucionales se advierte lo siguiente:

1. El Poder Reformador de la Constitución distinguió claramente entre los actos que se pueden reclamar en un juicio de amparo de acuerdo a su naturaleza: **normas generales**, actos u omisiones de la autoridad, lesivos de los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea Parte.

2. También estableció que el juicio de amparo será procedente contra actos u omisiones en materia administrativa que provengan de autoridades distintas de los tribunales contra los cuales no proceda algún recurso.

3. Tratándose de ese tipo de actos (actos u omisiones de autoridad) rige **el principio de definitividad**, por virtud del cual, el gobernado, antes de acudir al amparo, debe agotar los medios ordinarios de defensa por los que puedan quedar sin efectos los actos u omisiones que se estimen lesivos de derechos.

Sentadas las bases constitucionales de interpretación que deben darse a la Ley de Amparo, conviene tener en cuenta el contenido de los artículos 1o., fracción I y 107, fracciones I, inciso g), y II, que establecen:

**"Artículo 1o.** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

**"Artículo 107.** El amparo indirecto **procede:**

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta ley, **se entiende por normas generales**, entre otras, las siguientes:

"...

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo."

De la transcripción anterior se advierte que el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo reproduce lo dispuesto por el artículo 103, fracción I, de la Constitución, señalando también que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por **normas generales**, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Por su parte, el artículo 107 enlista los actos contra los que procede concretamente el juicio de amparo indirecto.

En su fracción I establece que el juicio es procedente contra **normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso** entendiendo por éstas, entre otras, los tratados internacionales aprobados en términos del artículo 133 constitucional, las leyes federales y las Constituciones Locales.

Concretamente, en su inciso g), el legislador estableció que para efectos de la Ley de Amparo se entiende por normas generales **los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general**.

Por su parte, la fracción II establece que el juicio de amparo indirecto también es procedente contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

De lo hasta ahora expuesto, destaca que tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo, el Poder Reformador de la Constitución y el legislador, aun cuando habría bastado con que hicieran referencia genérica a "actos de autoridad", ya que tanto las normas generales, como las omisiones susceptibles

de vulnerar derechos constituyen propiamente "actos de autoridad", distinguieron las disposiciones de observancia general de los actos y omisiones.

En efecto, en los artículos 103 y 107 constitucionales y, por consecuencia, en la Ley de Amparo que los reglamenta, **se distinguió con toda claridad entre normas generales y cualquiera otro tipo de acto u omisión autoritaria**, aclarando que en ambos casos procede el juicio de amparo indirecto.

Al haber establecido el legislador categorías diferenciadas de actos que materializan el poder público contra los cuales es procedente el juicio de amparo, **las reglas concretas de procedencia que para cada uno se hayan previsto, constitucional y legalmente, se deben aplicar exclusivamente al tipo de acto al que se refieren**, ya sea por su naturaleza (actos, omisiones o normas generales), o bien, por la autoridad de la que provengan (de tribunales o de órganos diferentes).

Tal distinción cobra relevancia en el caso que nos ocupa, en que procede verificar si cuando se reclama una regla general administrativa, como es la resolución miscelánea fiscal se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo y, por tanto, si antes de acudir al juicio de amparo se debe promover juicio contencioso administrativo federal. Esa norma legal establece:

**"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

" ...

**"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.**

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones

directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

El precepto transcrito establece que el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio conforme a las leyes que los rijan o proceda en su contra algún juicio, recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados.

Para que se actualice esa hipótesis de improcedencia, el juzgador debe verificar que no se actualice alguna de las excepciones que el propio legislador previó en esa disposición, a saber:

a) Que las leyes que rigen los medios ordinarios de defensa permitan la suspensión de los efectos del acto reclamado con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo y sin exigir mayores requisitos que los que consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido.

b) Que el acto reclamado carezca de fundamentación.

c) Que en la demanda de amparo se aleguen únicamente violaciones directas a la Constitución.

d) Que el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

Esa norma legal reglamenta lo dispuesto por el artículo 107, fracción IV, constitucional que, como ya se explicó, constituye la base de su interpretación, de acuerdo con lo expresamente establecido por el Poder Reformador de la Constitución en el párrafo primero de dicha disposición.

Por tanto, para definir cuáles son los actos que pueden actualizar esa hipótesis de improcedencia, es necesario tener en cuenta que, como se dijo, el Poder Reformador de la Constitución estableció con toda claridad el principio de definitividad para los actos y omisiones de autoridad distintas de los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, distinguiéndolos cuidadosamente de las normas generales.

Sobre esas bases, resulta claro que **los lineamientos que regulan el principio de definitividad en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo** y las excepciones a su observancia **no operan respecto de normas generales**, precisamente porque el artículo 107, fracción IV, de la Constitución es contundente al respecto.

En efecto, el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo no puede ser interpretado en el sentido de que el principio de definitividad es aplicable, **indistintamente**, para cualquier forma de manifestación del poder (actos, omisiones y normas generales), pues la exigencia de interponer los recursos ordinarios que procedan **se limitó** constitucionalmente a los actos propiamente dichos o a las omisiones de autoridades distintas de tribunales, **excluyendo** las disposiciones de observancia general emitidas por esa clase de autoridades.

Por tanto, si el legislador no acotó la impugnación de normas generales —sean de la jerarquía que sean—, a las reglas que rigen el principio de definitividad en el juicio de amparo, se concluye que **no es necesario hacer valer algún medio ordinario de defensa, en caso de que se prevea antes de acudir a la instancia constitucional.**

De ahí que esta Segunda Sala considere que aun cuando el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el juicio contencioso administrativo federal procede contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación, lo cierto es que la interpretación estricta de la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, conduce a concluir que no es posible considerar que la simple existencia de dicha disposición obliga a los gobernados a agotar ese medio de defensa antes de acudir al juicio de amparo indirecto contra una regla general administrativa, simplemente porque no le resulta aplicable.

Aún más, esta Segunda Sala considera necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

En relación con la procedencia del juicio de amparo indirecto contra normas generales, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha sido prolija en establecer que pueden ser impugnadas de la siguiente forma según su naturaleza:

a) Las normas de naturaleza autoaplicativa se pueden impugnar en dos momentos: el primero, dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que entraron en vigor y, el segundo, dentro de los quince días hábiles siguientes en que se aplicó por primera vez en perjuicio de la parte quejosa.

b) Las normas de naturaleza heteroaplicativa se pueden impugnar cuando se apliquen por primera vez en perjuicio de la parte quejosa.

En el caso de normas de naturaleza autoaplicativa, es claro que la parte quejosa puede acudir al juicio de amparo indirecto reclamándolas por estimarlas violatorias tanto de la Constitución, como de los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte, sin necesidad de agotar un medio ordinario de defensa previamente, precisamente por el tipo de vicios que puede aducir.

En efecto, tomando en cuenta que en los casos que se ejerce la acción de amparo contra una norma general, la pretensión que se deduce es la de demostrar su inconstitucionalidad o, en su defecto, su inconventionalidad, por transgredir derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales que sobre esa materia suscribió el Estado Mexicano, resulta claro que la parte quejosa no está obligada a agotar algún medio ordinario de defensa, pues no existe algún otro medio de legalidad a través del cual, pueda obtener la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma general en caso de demostrarla.

Además, el juicio de amparo **es el único medio de defensa que permite a los gobernados plantear la violación directa de la norma general reclamada a la Constitución o, en su defecto, a los tratados internacionales sobre derechos humanos** suscritos por el Estado Mexicano.

Ahora, en relación con las normas de naturaleza heteroaplicativa, el legislador estableció en el artículo 61, fracción XIV, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, una excepción expresa al principio de definitividad, que se hace consistir en que cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será **optativo** para el interesado hacerlo valer o impugnar, desde luego, la norma general en juicio de amparo.

Es decir, conforme a dicha disposición, la parte quejosa tiene la posibilidad de decidir si agota los medios ordinarios de defensa previstos contra el acto u omisión de autoridad antes de acudir al juicio de garantías, o bien, si reclama la norma general con motivo de su aplicación en dicho acto concreto.

Esta excepción encuentra fundamento, precisamente, en que, de reclamarse la norma general a través del juicio de amparo con motivo de su aplicación, incluso, impugnándose el acto mismo, la pretensión del gobernado es la de obtener la protección contra la norma general que constituye el fundamento del acto en que se aplicó en su perjuicio y, como consecuencia, la invalidez del acto autoritario por sustentarse en una norma contraria al orden constitucional.

Y es que, se reitera, los vicios que se pueden aducir, al impugnar una norma general a través del juicio de amparo, son distintos de todos aquellos que se pudieran alegar en algún otro medio de defensa, ya que el juicio de amparo **es el único medio con que cuentan los gobernados para poder aducir la violación directa de una norma general** a la Constitución y a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte.

En relación con estos aspectos, se estima importante destacar que la acción de nulidad que se deduce en la vía contenciosa administrativa es distinta de la que se ejerce en el juicio de amparo, pues mientras aquella tiene por objeto la declaratoria de invalidez del acto administrativo impugnado, la acción de amparo tiene como propósito la restitución en el goce del derecho violado restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, si el acto reclamado es de naturaleza positiva, o bien, de obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que exija, si el acto reclamado es de naturaleza negativa u omisiva.

En relación con los efectos que se pueden imprimir a una sentencia de amparo que declare la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, el artículo 78 de la Ley de Amparo es claro en establecer:

**"Artículo 78.** Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

**"Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.**

"El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado."

De conformidad con la norma transcrita, **la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma general impugnada en el juicio de amparo aparejará que los efectos se extiendan a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la lesiva de derechos**, los cuales se traducirán necesariamente en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

La razón de ser de dicha disposición se encuentra precisamente en que, al ejercer el control concentrado de constitucionalidad sobre la norma reclamada, el juzgador de amparo está facultado para que, al considerarla violatoria de derechos y contraria, ya sea a la Constitución o a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte, la expulse de la esfera jurídica del quejoso, protegiéndolo contra su aplicación presente y futura, hasta en tanto no se reforme.

Conviene precisar que esta Segunda Sala ha reconocido que si bien el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para anular normas de inferior jerarquía, **lo cierto es que no puede hacerlo con base en argumentos de constitucionalidad, sino exclusivamente de legalidad**, lo que pone de manifiesto que, en realidad, su competencia se encuentra limitada.

Así se advierte de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 984, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el once de abril del dos mil catorce a las 10:09 horas, que establece:

"CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que **subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo**, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. **La diferencia entre ambos medios de control** (concentrado y difuso), **estriba en que**, en el primero, **la competencia específica de los órganos del Poder Judicial**

de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado."

Tomando en cuenta lo anterior, esta Segunda Sala concluye que obligar al gobernado a agotar la instancia del juicio administrativo federal, al impugnar una disposición administrativa de carácter general no necesariamente le permitiría una defensa plena, como sí ocurriría en un juicio de amparo indirecto en el que, de demostrar que está viciada de inconstitucionalidad, podría obtener una sentencia que ordene su inaplicación, incluso, a futuro y hasta en tanto no sea reformada.

Pues bien, todas las explicaciones hasta aquí expuestas conducen a decidir que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo no es aplicable a disposiciones de observancia general, incluso, aquellas que puedan ser combatidas a través del juicio contencioso administrativo federal y, por ende, no es jurídicamente posible vincular a los gobernados a que lo agoten antes de acudir al juicio de amparo indirecto.

De conformidad con lo antes expuesto, esta Segunda Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTARLO CUANDO SE RECLAMAN DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL EMITIDAS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO. De la interpretación estricta y sistemática de los artículos 103, fracción I, y 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1o., y 107, fracciones I, inciso g), y II, de la Ley de Amparo, en relación con el criterio contenido en la tesis aislada 2a. CLVII/2009, (\*) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo no puede interpretarse en el sentido de que el principio de definitividad debe agotarse, indistintamente, respecto de cualquier forma de manifestación del poder (actos, omisiones y normas generales), pues la exigencia de interponer los recursos ordinarios procedentes se limitó constitucionalmente a los actos propiamente dichos o a las omisiones de autoridades distintas de tribunales, excluyendo las disposiciones de observancia general emitidas por esa clase de autoridades, y si el legislador no acotó la impugnación de normas generales

---

Nota: (\*) La tesis aislada 2a. CLVII/2009 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 324, con el rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVIEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA."

—sean de la jerarquía que sean— a las reglas que rigen el principio de definitividad en el juicio de amparo, se concluye que es innecesario hacer valer algún medio ordinario de defensa en caso de que se prevea antes de acudir a la instancia constitucional, sin que esto implique que el quejoso esté impedido para promover el medio de defensa que a su interés legal convenga.

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.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**En términos de lo previsto en el artículo 3, fracciones II y III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTARLO CUANDO SE RECLAMAN DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL EMITIDAS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO.** De la interpretación estricta y sistemática de los artículos 103, fracción I, y 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1o., y 107, fracciones I, inciso g), y II, de la

Ley de Amparo, en relación con el criterio contenido en la tesis aislada 2a. CLVII/2009, (\*) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo no puede interpretarse en el sentido de que el principio de definitividad debe agotarse, indistintamente, respecto de cualquier forma de manifestación del poder (actos, omisiones y normas generales), pues la exigencia de interponer los recursos ordinarios procedentes se limitó constitucionalmente a los actos propiamente dichos o a las omisiones de autoridades distintas de tribunales, excluyendo las disposiciones de observancia general emitidas por esa clase de autoridades, y si el legislador no acotó la impugnación de normas generales –sean de la jerarquía que sean– a las reglas que rigen el principio de definitividad en el juicio de amparo, se concluye que es innecesario hacer valer algún medio ordinario de defensa en caso de que se prevea antes de acudir a la instancia constitucional, sin que esto implique que el quejoso esté impedido para promover el medio de defensa que a su interés legal convenga.

### 2a./J. 91/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 65/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo del Tercer Circuito y Quinto del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 31 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 22/2017, y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 137/2014.

Tesis de jurisprudencia 91/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

---

**Nota:** (\*) La tesis aislada 2a. CLVII/2009 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 324, con el rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA."

**PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 133/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA, Y EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 5 DE JULIO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre un Tribunal Colegiado de Circuito y el Pleno de otro Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 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.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Pacífico Centro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano que fue autoridad responsable en el amparo directo del que derivó uno de los criterios que participan en este expediente.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio jurisprudencial que debe prevalecer, es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que sustentan las posturas del Tribunal Colegiado y del Pleno de Circuito que aquí intervienen.

I. Amparo directo 125/2016 (cuaderno auxiliar 401/2016), del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región,

dictado en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, fallado por unanimidad de votos en sesión de nueve de septiembre de dos mil dieciséis:

"... NOVENO.—Estudio de los conceptos de violación.

"Los conceptos de violación son inoperantes e infundados, acorde a las siguientes consideraciones:

"En el concepto de violación identificado como primero, el quejoso señala que la sentencia de cuatro de diciembre de dos mil quince es violatoria de los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, así como los numerales 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y lo previsto por los preceptos 50, 51, primero, segundo y tercer párrafos, y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Lo anterior, pues aduce que la responsable, al analizar el motivo de nulidad segundo, del escrito inicial de demanda, no se ocupó de resolver en cuanto a que el auditor especial que inició el procedimiento de responsabilidades resarcitorias tuviese facultades para ello, ya que dentro de la orden de auditoría, la autoridad no fundó tales facultades ejercidas en las fracciones VII y VIII del artículo 77 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que le permitían, en un primer orden, formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones y, en segundo lugar, instruir el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, pues sólo invocó las fracciones II, III, IV, V y VI de ese ordenamiento, por lo que se inobservó lo ordenado en los artículos 50 y 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Además, dichas fracciones no pueden invocarse de manera separada, pues no existen en el caso concreto diversidad de procedimientos, sino uno solo cuya etapa previa se integra por las actuaciones que la Auditoría Superior de la Federación realiza a fin de emitir el pliego de observaciones derivado de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, en cuyo contenido se determina en cantidad líquida la presunta responsabilidad de los infractores, tras lo cual se otorga un plazo previsto en ley para solventarlos y, en caso de no hacerlo, se emite el informe de no solventación que permite a la autoridad llamar a los presuntos responsables al procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias; invoca por analogía la tesis 'NORMAS COMPLEJAS. SU NATURALEZA DEPENDE DE LA PLURALIDAD DE HIPÓTESIS QUE LAS COMPONENTEN.'

"Es inoperante el presente concepto de violación.

"Dicho calificativo deriva de que el quejoso pretende combatir aspectos que quedaron consentidos por no haberse impugnado en su oportunidad.

"En efecto, como se advierte de los antecedentes antes sintetizados, el trece de febrero de dos mil catorce, la Sala de origen dictó la resolución definitiva en el juicio de nulidad, en la cual, previo a declarar la validez de la resolución impugnada, precisó lo siguiente:

"... TERCERO.—Por cuestión de método, se procede al estudio de los conceptos de impugnación en un orden distinto al planteado en la demanda.—En el segundo concepto de impugnación, la parte actora señaló que la resolución impugnada es ilegal porque viola el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al carecer de la debida fundamentación y motivación, en virtud de que la orden de auditoría de fecha 25 de agosto de 2006, por cuyos resultados se inició el procedimiento de responsabilidades resarcitorias que concluyó con la resolución que ahora se impugna, es ilegal, porque el auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, estaba facultado únicamente para ejercer las facultades establecidas en la orden de auditoría y que son las comprendidas en las fracciones II a VI del artículo 77 de la derogada Ley de Fiscalización Superior de la Federación, sin embargo, el auditor designado se extralimitó en sus atribuciones, pues con fecha 16 de junio de 2008, formuló el pliego de observaciones \*\*\*\*\*, sin que esa facultad prevista en la fracción VII del artículo 77 en comento, hubiera sido citada en la orden y, por tanto, no la podía ejercer, trayendo la ilegalidad del pliego de observaciones y del dictamen técnico.—Por su parte, la autoridad demandada manifestó que los argumentos de la actora son infundados, porque en el oficio número \*\*\*\*\*, de 25 de agosto de 2006, el auditor especial de desempeño, no citó las fracciones VII y VIII del artículo 77 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigentes en esa época, que regulaban lo concerniente a la emisión del pliego de observaciones y lo relativo a la instauración del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, porque no resultaban aplicables para la emisión de dicho oficio, pues el oficio de referencia se trató de la comunicación de la orden de auditoría número \*\*\*\*\*, denominada \*\*\*\*\*, que el auditor especial de desempeño hizo del conocimiento al rector de la Universidad \*\*\*\*\*, la cual tendría por objeto evaluar el desempeño de dicha universidad en el cumplimiento del objetivo de orientar el desarrollo de la educación superior a través de los proyectos formulados al amparo del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) para impulsar el fortalecimiento y consolidación de programas educativos, la eficacia con la que operó los programas y la eficacia en la aplicación de recursos federales reasignados para la ejecución de los proyectos del PIFI, así como comprobar que

los recursos federales que le fueron reasignados en 2005, por la cantidad de \$\*\*\*\*\*, se ejercieron, controlaron y registraron de conformidad con la legislación y normatividad aplicable.—A juicio de los suscritos Magistrados que integran esta Sexta Sala Auxiliar, el concepto de impugnación en estudio es infundado, en virtud de lo siguiente: Conforme al artículo 16 constitucional, los actos de molestia requieren, para ser legales, entre otros requisitos, que sean emitidos por autoridad competente, cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue la facultad en su época de emisión, pues de lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión.—En el caso, de un análisis a la orden de auditoría de fecha 25 de agosto de 2006—visible a fojas 81 a 82 de autos y que hace prueba plena de conformidad con el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo—, se aprecia que el auditor especial de desempeño, señaló como fundamento de su actuación, entre otros, el artículo 77, fracciones II, III, IV, V y VI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que establece: «Artículo 7.» (se transcribe).—De la fracción IV del artículo antes transcrito se desprende la competencia material del auditor especial de desempeño para emitir la orden de auditoría, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—En tal virtud, contrario a lo pretendido por la parte actora, no era necesario que en la orden, además de citarse las fracciones antes mencionadas del artículo 77 de (sic) Ley de Fiscalización Superior de la Federación, tuviera que citar las fracciones VII y VIII, que señalan la facultad del auditor para «... formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, las que remitirá a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales ...» y para «... Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables ...», pues evidentemente la cita de dichas fracciones sería necesaria si en la orden se estuvieran ejerciendo esas facultades, pero como no es el caso, pues en ese acto únicamente se limita a ordenar la auditoría y facultar a las personas que la llevarían a cabo, en consecuencia, la autoridad no estaba obligada a citar en la orden las fracciones a que alude la parte actora; en cualquier caso, la cita de dichos apartados sería pertinente en los actos donde se ejercieran las atribuciones ahí previstas, lo que ocurriría en el pliego de observaciones que

se remite a los entes públicos federales (en el caso de la fracción VII) y en el acuerdo de inicio de procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias (por lo que hace a la fracción VIII), pero no así en la orden que nos ocupa. ...'

"De la anterior transcripción se advierte que la Sala responsable, al emitir la resolución de trece de febrero de dos mil catorce, determinó que era infundado el concepto de impugnación en el cual el actor refutó la inadecuada motivación respecto de competencia del auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, para emitir la orden de auditoría de veinticinco de agosto de dos mil seis, bajo el argumento de que no era necesario citar las fracciones VII y VIII del artículo 77, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ya que ello sería necesario sólo si en la orden se estuvieran ejerciendo facultades como formular recomendaciones, y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, así como facultar a las personas que la llevarían a cabo, lo cual ocurriría en el pliego de observaciones que se remite a entes públicos federales y en el acuerdo de inicio de procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

"Ahora, si bien es cierto, el aquí quejoso promovió juicio de amparo directo contra la aludida resolución, también resulta cierto que en dicho juicio no controvertió lo resuelto por la Sala de origen en el considerando tercero de la resolución de trece de febrero de dos mil catorce, es decir, lo relativo a las consideraciones por las cuales declaró infundado el concepto de impugnación relativo a la competencia del auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, para emitir la orden de auditoría de veinticinco de agosto de dos mil seis.

"En efecto, del análisis de las constancias que integran el juicio de nulidad de origen se aprecia que el quejoso formuló como conceptos de violación en la demanda de amparo directo contra la resolución de trece de febrero de dos mil catorce, los siguientes:

"• Concepto de violación primero: Al quejoso se le inició el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, contenido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, cuyo numeral 64 prevé que las cuestiones relativas al procedimiento se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; por tanto, la figura de la caducidad, prevista en la ley citada en último término, aplica plenamente al procedimiento de responsabilidades resarcitorias de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

"• Concepto de violación segundo: La resolución impugnada en el juicio de nulidad es contraria a derecho, ya que el Manual de Organización de la Universidad \*\*\*\*\*\*, en el que se basó el Órgano de Fiscalización Federal, afecta de nulidad la resolución primigenia, precisamente porque se atribuyen obligaciones que derivan del mismo, como lo son las relativas a que supuestamente en el carácter de tesorero en esa institución educativa tenía a su cuidado y responsabilidad los fondos de la institución, así como la obligación de intervenir en todo lo relativo a su control y manejo; de tal manera que se aplicó un manual inexistente al no estar vigente en la época que el actor se desempeñó como tesorero en esa casa de estudios.

"• Concepto de violación tercero: La resolución reclamada es contraria a derecho, ya que, contrario a lo aseverado por la responsable, la norma aplicable era la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y no la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, conforme a la cual se instruyó el procedimiento y se emitió la resolución impugnada.

"En relación a ello, aduce el quejoso que el veintinueve de mayo de dos mil nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, misma que entró en vigor el día siguiente de su publicación y en cuyo artículo segundo transitorio se estableció que: '... A partir de la entrada en vigor de esta ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre del año dos mil, con sus reformas y adiciones, sin perjuicio de que los asuntos que se encuentren en trámite o proceso en la Auditoría Superior de la Federación al entrar en vigor la ley materia del presente decreto, se seguirán tramitando hasta su conclusión en términos de la referida Ley de Fiscalización Superior de la Federación.'

"Por tanto, si el procedimiento de responsabilidades resarcitorias se inició el veintisiete de abril de dos mil nueve, es decir, antes de la entrada en vigor del aludido decreto, es por ello que dicho procedimiento debió tramitarse, sustanciarse y resolverse conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y no conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

"Como se aprecia, el quejoso no controvertió la fundamentación relativa a la competencia del auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, para emitir la orden de auditoría de veinticinco de agosto de dos mil seis y, por tanto, dicho considerando permaneció incólume para seguir surtiendo todos sus efectos legales, pues la concesión del amparo fue sólo para el efecto de que la responsable dejara insubsistente la resolución de trece de febrero de dos mil catorce, y dictara otra en la que motivara correcta

y completamente la conclusión a la que llegue respecto a la aplicación de ambas legislaciones y, hecho lo anterior, resuelva lo que en derecho corresponda; consideraciones que dicho sea de paso, sólo se contienen en el considerando cuarto de la resolución aquí reclamada y, por tanto, lo relativo a la competencia y cuyo estudio fue previo a las cuestiones de fondo, no fue materia de concesión y continuó surtiendo todos sus efectos legales desde el momento en que se emitió por primera ocasión.

"Por tanto, si el quejoso promueve juicio de amparo directo contra una sentencia dictada por la Sala Fiscal, en cumplimiento a una ejecutoria de amparo, pretendiendo combatir aspectos que quedaron consentidos por no haber sido impugnados en el amparo directo con motivo de la primera determinación del contencioso administrativo, es por esa razón que el concepto de violación resulta inoperante, pues no es dable que se analicen aspectos que se consumaron en perjuicio de la recurrente desde la primera determinación, ya que su derecho para combatirlos precluyó, quedando firmes y sin posibilidad de una impugnación posterior.

"Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 135/2017, de rubro y contenido siguientes:

"'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES CUANDO COMBATEN LA OMISIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE ANALIZAR LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA, SI DICHA VIOLACIÓN SE COMETIÓ EN UNA SENTENCIA ANTERIOR, Y NO ES ALEGADA EN EL PRIMER JUICIO DE AMPARO.' (se transcribe)

"En tal virtud, al resultar inoperante el presente concepto de violación, las consideraciones sustentadas por la Sala Fiscal correctas o no, quedan firmes y, por ende, continúan rigiendo el sentido de la sentencia recurrida.

"Por otra parte, en el segundo concepto de violación, el quejoso aduce que lo resuelto por la responsable, en relación al primer motivo impugnación y tercer párrafo del cuarto, es incorrecto, ya que no se ocupó de resolver sobre la pretensión planteada, pues el reclamo consistió en que el procedimiento de responsabilidades resarcitorias en su contra no se ajustó a las disposiciones legales vigentes, ya que el mismo fue iniciado durante la vigencia de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, siendo que, en el caso, dicho procedimiento debió concluir conforme a esa normatividad y, sin embargo, parte del procedimiento, incluida la resolución impugnada en el mismo, se realizó conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, violando lo

dispuesto por el artículo 2o. transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintinueve de mayo de dos mil nueve.

"El concepto de violación sintetizado es infundado.

"Para demostrar tal calificativa, es necesario traer a colación que en la resolución reclamada la autoridad responsable, al pronunciarse sobre dicho aspecto, consideró lo siguiente:

"Que conforme a la ley que rige a la Auditoría Superior de la Federación, dentro de sus facultades están las relativas a llevar a cabo, por una parte, el procedimiento de fiscalización de cuenta pública, que tendrá por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera de entidades fiscalizadas, comprobar si se observó lo dispuesto en el presupuesto, la ley de ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

"Por otra parte, el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, que se realiza cuando derivado de la revisión de la cuenta pública, se detectan irregularidades relacionadas con la afectación a la hacienda pública federal y, con base a ello, se emplaza al servidor público que se considere presunto responsable del daño a la hacienda pública, a fin de que en respeto de la garantía de audiencia manifieste lo que en su derecho convenga y ofrezca pruebas para desvirtuar las irregularidades que se le imputan; es decir, se trata de dos procedimientos independientes y distintos entre sí.

"Que el primer procedimiento inicia con la orden de auditoría al órgano revisado y concluye con el dictamen técnico relacionado con el pliego de observaciones entendido y dirigido al mismo órgano y el segundo, comienza con el acuerdo de inicio de responsabilidades resarcitorias y su oficio citatorio dirigidos a la persona o personas físicas encargadas de la ejecución material del presupuesto, de acuerdo al puesto o cargo que ocuparon en la época objeto de revisión (en el que se le dan a conocer debidamente las irregularidades que se atribuyen) para que puedan defenderse y se concluye con la emisión de la resolución definitiva que decreta o no la responsabilidad resarcitoria del presunto responsable.

"Que dado el constante dinamismo de la norma jurídica, puede darse el caso de que durante la tramitación de los procedimientos en comento, la norma que los rijan en un inicio pierda vigencia y, ante ello, es importante co-

nocer las disposiciones transitorias del nuevo ordenamiento que surja en sustitución del abrogado, para conocer el trámite que deberá seguir el procedimiento iniciado con una ley abrogada.

“Que un ejemplo de ello era la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, en vigor a partir de esa fecha y que por disposición expresa de su artículo segundo transitorio, con la entrada de esa nueva ley quedaba abrogada la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el citado medio oficial de difusión el veintinueve de diciembre de dos mil, aclarándose que los asuntos que se encontraran en trámite en la Auditoría Superior de la Federación, al entrar en vigor la nueva ley, se seguirían tramitando hasta su conclusión en términos de la referida Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

“En ese orden, para determinar cuál ley es la que rigió el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública, así como al de responsabilidades resarcitorias era necesario tomar en cuenta lo siguiente:

“• Que el veinticinco de agosto de dos mil seis, el auditor superior de la federación, con fundamento en diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, emitió la orden de revisión de la cuenta pública dos mil cinco, la cual fue notificada a su destinatario \*\*\*\*\*”, el veintiocho siguiente, es decir, inició bajo la vigencia de la aludida legislación.

“• Posteriormente, el dieciséis de junio de dos mil ocho, se emitió el pliego de observaciones \*\*\*\*\*”, y el veintisiete de abril de dos mil nueve se emitió el dictamen técnico de observaciones \*\*\*\*\*”, en donde se indicó como presunto responsable al actor, por el gasto reportado por la Tesorería de la Universidad \*\*\*\*\*.

“• Luego, el veintinueve de mayo de dos mil nueve, entró en vigor la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; el tres de agosto siguiente, con fundamento en dicha ley, el director general de Responsabilidades emitió el acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidades resarcitorias número \*\*\*\*\*”, a cargo de \*\*\*\*\*”, quien en la época de los hechos se desempeñaba como tesorero de la Universidad mencionada, por incurrir en supuestos actos irregulares que causaron un daño estimable en dinero a la hacienda pública federal por un monto de \*\*\*\*\*”, por concepto de irregularidades no solventadas según dictamen técnico \*\*\*\*\*.

“• Finalmente, el diecinueve de julio de dos mil trece, se emitió la resolución impugnada en el juicio de nulidad.

"Que lo anterior es correcto, ya que si bien el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública se inició bajo la vigencia de la ley abrogada, ello no implica que dicha ley también debía aplicarse al procedimiento de responsabilidades resarcitorias, ya que son procedimientos distintos e independientes, por lo que no aplica el artículo segundo transitorio para la aplicación de la ley abrogada y, además, porque cuando comenzó el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, el ordenamiento aplicable era la Ley de Fiscalización de Cuentas de la Federación."

"Ahora, es de estimar que el concepto de violación ataca desde su base el argumento judicial, porque controvierte las consideraciones torales de la resolución reclamada y por las cuales la responsable llegó a la conclusión de que resultó correcto que la autoridad demandada haya utilizado la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para el inicio, trámite y resolución del procedimiento de responsabilidades resarcitorias; ello, al expresar que, opuesto a lo resuelto por la responsable, en el caso concreto no se está en presencia de dos procedimientos administrativos, ya que conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su artículo 14, la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto determinar, entre otras cuestiones, las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de sanciones resarcitorias correspondientes, lo cual se realiza a través del ejercicio de las facultades previstas en la ley que le permiten ordenar las visitas de auditoría que constituyen la materialización del ejercicio de dichas facultades, cuyo resultado es que se emita el pliego de observaciones y, de no ser desvanecidas, dará lugar a que se inicie contra el presunto responsable el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias en un solo procedimiento administrativo, esto es, la etapa de revisión y fiscalización superior de la cuenta pública constituye una previa al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, atento a lo previsto por los artículos 51 y 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

"Sin embargo, lo argumentado por el quejoso es infundado, ya que, en efecto, en el caso concreto sí se está en presencia de dos procedimientos diversos como lo dijo la autoridad responsable.

"Ello es así, ya que el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública y el de responsabilidades resarcitorias tienen objetos diversos, pues mientras que el primero constituye una etapa medularmente de investigación en la cual se evalúan los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas y puede tener como resultado que se advierta la existencia de una irregularidad o no.

"Por otra parte, el diverso de procedimiento de responsabilidades resarcitorias inicia sólo cuando derivado de una irregularidad detectada en el procedimiento de revisión de la cuenta pública, se detectan irregularidades relacionadas con la afectación a la hacienda pública y, por tanto, se emplaza al servidor público que se considere responsable, a fin de respetar su garantía de audiencia.

"En ese sentido, resulta que no le asiste razón al impetrante de amparo, ya que ambos procedimientos tienen objetos y finalidades diversas y si bien es cierto, el procedimiento de responsabilidades resarcitorias es consecuencia de la irregularidad detectada en el previo de fiscalización de la cuenta pública, no puede considerarse como uno solo, ya que se reitera, la finalidad de este primigenio no siempre culmina con el inicio del de responsabilidad resarcitoria, pues en caso de que no existan irregularidades en el manejo de la cuenta pública, ahí concluye dicho procedimiento; de ahí que resulte legal lo resuelto por la responsable en la resolución reclamada.

"En ese orden, también es apegado a derecho lo resuelto en sentido de que, en el caso concreto, la autoridad que realizó el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública lo haya hecho en base a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y el procedimiento de responsabilidades resarcitorias conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

"Se dice así, ya que, como se demostró, sí son dos procedimientos diversos y, por tanto, si a la fecha en que inició el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, es decir, el tres de agosto de dos mil nueve, ya se encontraba en vigor la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, es inconcuso que fue correcto que la autoridad demandada se haya apegado a la misma, pues no era aplicable el artículo segundo transitorio de dicha ley que prevé el hecho de que los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación a la entrada en vigor de esa ley, se seguirían tramitando hasta su conclusión, en términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación abrogada.

"...

"Por tanto, si un procedimiento de auditoría se inicia bajo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación abrogada, y el auto de inicio del diverso procedimiento de responsabilidad resarcitoria se emite conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente, no puede hablarse tampoco de una aplicación retroactiva de ésta, en términos del artículo segundo transitorio.

"En ese orden de consideraciones, es por esa razón que deviene infundado el concepto de violación analizado.

"En consecuencia, ante lo inoperante e infundado de los conceptos de violación analizados, lo procedente es negar el amparo solicitado.

"Por último, respecto a las manifestaciones señaladas en los alegatos formulados por el director general de Responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación, parte demandada en el juicio de nulidad, dígamele que deberá estarse a lo resuelto en la presente ejecutoria."

**II. Contradicción de tesis 20/2016, del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, fallada por unanimidad de votos, en sesión de doce de julio de dos mil dieciséis, del que derivó la tesis PC.I.A. J/84 A (10a.), de rubro:**

"PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR CUÁL ES LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA RESOLVERLO, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN EL QUE SE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA. De la lectura del artículo segundo transitorio, del decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, se advierte que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación estuvo vigente hasta esa fecha, ya que fue abrogada por aquella ley, que entró en vigor a partir del 30 de mayo de 2009, pero previó que los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación, al entrar ésta en vigor, tendrían que concluirse conforme a las disposiciones de aquélla. Ahora bien, de los artículos 14, 15, 24 a 26, 45 a 49 y 53 a 58, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, deriva que la revisión y fiscalización de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria persiguen finalidades distintas, en tanto que, en la primera, se investigan y detectan las irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios; y, en el segundo, se finca la responsabilidad resarcitoria; sin embargo, no pueden desvincularse, como si se tratara de dos procedimientos autónomos, pues para que la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, se requiere que previamente la revisión y fiscalización arrojen irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios; de lo contrario, no procedería el inicio de dicho procedimiento resarcitorio, precisamente, por la inexistencia de daños o perjuicios. En ese sentido, la revisión y fiscalización no concluyen con el dictamen técnico de observaciones, en el que se advierta la existencia de las referidas irregularidades, sino que sus efectos jurídicos se

siguen produciendo hasta en tanto la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, lo que permite constatar que el asunto hasta ese momento aún se encuentra en trámite. Por tanto, la legislación aplicada por la Auditoría Superior de la Federación en la época en la que se practicaron la revisión y fiscalización de la cuenta pública es la que prevalece para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, pues las irregularidades que arrojó la revisión y fiscalización se efectuaron bajo su vigencia y continúan produciendo sus efectos jurídicos hasta el inicio del procedimiento.". Décima Época. Registro: 2012547. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo III, septiembre de 2016, materia administrativa, tesis PC.I.A. J/84 A (10a.), página 1983.

Las consideraciones que dieron origen a la tesis son las siguientes:

"... QUINTO.—Estudio. De conformidad con los artículos 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno de Circuito determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustentará en esta ejecutoria.

"En principio, conviene transcribir los artículos primero y segundo transitorios del decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, que establece: (se transcriben).

"De la lectura de los artículos transcritos, se advierte que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, estuvo vigente hasta el veintinueve de mayo de dos mil nueve, dado que fue abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que entró en vigor a partir del treinta de mayo de dos mil nueve.

"Igualmente, se advierte que el legislador previó que, aunque la Ley de Fiscalización Superior de la Federación haya sido abrogada, continuaría aplicándose respecto de los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación, al entrar en vigor la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

"Por otra parte, conviene precisar que de la lectura de los antecedentes que originaron los juicios de amparo tramitados por los Tribunales Colegiados que dictaron los criterios contendientes, se observa que en ambos casos, se impugnó una resolución derivada de un procedimiento de responsabilidad resarcitoria que se tramitó con motivo de las observaciones realizadas en una

auditoría practicada por la Auditoría Superior de la Federación, la cual tuvo verificativo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (veintiocho de julio de dos mil seis y veintiocho de junio de dos mil siete).

"Así, conviene examinar las disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, conforme a las cuales se desahogó la auditoría practicada por la Auditoría Superior de la Federación.

"Los artículos 14, 15, 24, 25, 26, 45, 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 57 y 58 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente hasta el veintinueve de mayo de dos mil nueve, establecen: (se transcriben).

"Del contenido de los artículos transcritos se advierte que la revisión y fiscalización de la cuenta pública tienen por objeto determinar, entre otras cosas, lo siguiente:

"- Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados.

"- Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.

"- Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.

"- Las responsabilidades a que haya lugar.

"- La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la ley.

"Asimismo, se observa que la autoridad facultada para realizar la revisión y fiscalización de la cuenta pública es la Auditoría Superior de la Federación, la que podrá comisionar al personal correspondiente para que practique auditorías, visitas e inspecciones en términos de la ley.

"De igual forma, se desprende que en el supuesto de que la revisión y fiscalización de la cuenta pública arrojen irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al

Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a determinar, entre otras cosas, los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

"Igualmente, se obtiene que con motivo de lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, cumpliendo con las etapas procesales establecidas para tal efecto, como son: a) citación al presunto o presuntos responsables; b) ofrecimiento y desahogo de pruebas; c) audiencia de ley; d) oportunidad para alegar; y, e) resolución, en la que se podrán imponer las multas y sanciones resarcitorias.

"Lo anterior permite corroborar que para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, previamente la Auditoría Superior de la Federación, debe realizar la revisión y fiscalización de la cuenta pública y que la misma, arroje irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"Esto es así, pues el legislador estableció, en principio, la revisión y fiscalización de la cuenta pública, en la que se investigan y detectan las irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios y, posteriormente, el inicio del procedimiento de responsabilidad resarcitoria en contra de los presuntos responsables.

"Sin embargo, aunque esas dos etapas tienen finalidades distintas, en tanto que en la revisión y fiscalización se investigan y detectan las irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios; mientras que en el procedimiento, se finca la responsabilidad resarcitoria; lo cierto es que no pueden desvincularse, como si se tratara de dos procedimientos autónomos, pues uno depende del otro.

"En efecto, para que la Auditoría Superior de la Federación se encuentre en posibilidad de iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, se requiere previamente que la revisión y fiscalización arroje irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios; de lo contrario, no procedería el inicio de dicho procedimiento, precisamente, por la inexistencia de daños o perjuicios.

"Luego, si la revisión y fiscalización de la cuenta pública, arroja irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios, la etapa que prosigue es el fincamiento de la

responsabilidad resarcitoria a través del procedimiento correspondiente, lo que permite constatar que la revisión y fiscalización no concluye con el dictamen en el que se advierta la existencia de las referidas irregularidades, sino que sus efectos jurídicos se siguen produciendo hasta en tanto la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, es decir, aún se encuentra en trámite.

"Más aún, si se considera que las irregularidades en comento activan la obligación de la Auditoría Superior de la Federación, de iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria en contra de los presuntos responsables, actuación procesal que, inclusive, permitirá a estos últimos ejercer su defensa respecto de las irregularidades que se les imputan, y no antes.

"De ahí que, se insiste, aunque la revisión y fiscalización y el inicio del procedimiento de responsabilidad resarcitoria, constituyen dos etapas con finalidades diversas, lo cierto es que no pueden desvincularse, como si se tratara de dos procedimientos autónomos e independientes, pues uno depende del otro.

"En esos términos, para definir cuál será la legislación aplicable para resolver el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, esto es, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, o bien, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, materia de la presente contradicción, no es dable considerar el momento en el que se inició y concluyó la etapa de revisión y fiscalización de la cuenta pública; y de manera autónoma e independiente, el momento en el que se inició el procedimiento de responsabilidad resarcitoria; toda vez que se trata de dos etapas que no pueden desvincularse.

"En cambio, para definir lo anterior, se tendría que atender al momento en el que inició la etapa de revisión y fiscalización de la cuenta pública, dado que si arroja irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios, sus efectos jurídicos se siguen produciendo hasta en tanto la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, es decir, aún se encuentra en trámite.

"De esta manera, la legislación que la Auditoría Superior de la Federación haya aplicado para practicar la revisión y fiscalización de la cuenta pública, será la que prevalecerá para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, pues las irregularidades que arrojó la revisión y fiscalización se

efectuaron bajo la vigencia de dicha legislación y continúan produciendo sus efectos jurídicos hasta el inicio del procedimiento.

"Por lo tanto, se estima que si la Auditoría Superior de la Federación practicó la revisión y fiscalización de la cuenta pública en la época en la que estuvo vigente la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (antes del veintinueve de mayo de dos mil nueve) y la misma arrojó irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios, que activen la obligación de la autoridad de iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, la legislación aplicable será aquella, dado que hasta ese momento el asunto aún se encuentra en trámite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintinueve de mayo de dos mil nueve.

"Aunado a que, como lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia previamente transcrita, identificada con el número P/J. 125/2005, el trámite del procedimiento administrativo inicia con la legislación que se encontraba vigente en la época de los hechos, siendo, en el caso particular, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que se aplicó para realizar la revisión y fiscalización de la cuenta pública, y si por las circunstancias derivadas de esta última, se inició el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, cuando dicha legislación había sido abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ello no daba lugar a estimar que ésta debía ser la aplicable, pues como se sostuvo en párrafos precedentes, la revisión y fiscalización de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria no pueden desvincularse.

"Además, como lo destacó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la citada jurisprudencia, el legislador, al establecer el citado artículo segundo transitorio, no distinguió qué tipo de disposiciones debían aplicarse a los asuntos en trámite o en proceso, sino que debía entenderse tanto en su aspecto sustantivo como procedimental; de ahí que, se insiste, si el trámite del asunto inició con la revisión y fiscalización de la cuenta pública y ésta sigue surtiendo sus efectos para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, la legislación aplicable es la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, dado que es la que se encontraba vigente al momento de la revisión y fiscalización."

**CUARTO.—Síntesis de las posturas contendientes.** En el siguiente cuadro se muestran de forma sintética las consideraciones que sustentan los dos criterios:

<p style="text-align: center;"><b>Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región</b></p> <p>AD. 125/2016 (cuaderno auxiliar 401/2016)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito</b></p> <p>CT. 20/2016</p>
<p>El argumento del quejoso es infundado, ya que, <b>en el caso, se está en presencia de dos procedimientos diversos</b>, como lo dijo la autoridad responsable.</p> <p>Ambos procedimientos tienen objetos y finalidades diversas, y si bien es cierto, el procedimiento de responsabilidades resarcitorias es consecuencia de la irregularidad detectada en el previo de fiscalización de la cuenta pública, <b>no puede considerarse como uno sólo, ya que la finalidad de éste primigenio no siempre culmina con el inicio del de responsabilidad resarcitoria</b>, pues en caso de que no existan irregularidades en el manejo de la cuenta pública, ahí concluye dicho procedimiento.</p> <p>Son dos procedimientos diversos y, por tanto, si a la fecha en que inició el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, es decir, el tres de agosto de dos mil nueve, ya se encontraba en vigor la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, es inconcuso que fue correcto que la autoridad demandada se haya apegado a la misma, pues <b>no era aplicable el artículo segundo transitorio de dicha ley, que prevé el hecho de que los asuntos que se</b></p>	<p>De la lectura del artículo 2o. transitorio del decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, se advierte que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación estuvo vigente hasta esa fecha, ya que fue abrogada por aquella ley, que entró en vigor a partir del 30 de mayo de 2009, pero previó que los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación, al entrar ésta en vigor, tendrían que concluirse conforme a las disposiciones de aquélla.</p> <p>La revisión y fiscalización de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidades resarcitorias persiguen finalidades distintas, sin embargo, <b>no pueden desvincularse, como si se tratara de dos procedimientos autónomos</b>, pues para que la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, se requiere que, previamente, la revisión y fiscalización arrojen irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios; de lo contrario, no procedería el inicio de dicho procedimiento resarcitorio.</p>

<p><b>encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación a la entrada en vigor de esa ley, se seguirían tramitando hasta su conclusión, en términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación abrogada.</b></p>	<p>La revisión y fiscalización no concluyen con el dictamen técnico de observaciones, en el que se advierte la existencia de las referidas irregularidades, sino que sus efectos jurídicos se siguen produciendo hasta en tanto la auditoría inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, lo que permite constatar que el asunto, hasta ese momento, aún se encuentra en trámite.</p> <p>Por tanto, la legislación aplicada por la Auditoría Superior de la Federación en la época en la que se practicaron la revisión y fiscalización de la cuenta pública es la que prevalece para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria.</p>
---	---

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Procede verificar si existe la contradicción de tesis denunciada, de conformidad con lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo.

Para que exista tal oposición se requiere que los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de la denuncia:

1. Examinen hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque sean distintas las cuestiones fácticas que las rodean; y,
2. Lleguen a conclusiones opuestas respecto a la solución de la controversia.

Por lo tanto, existe contradicción de tesis siempre que se satisfagan los dos supuestos, sin que sea obstáculo para su presencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales, en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean, esto es, que los

criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.<sup>1</sup>

En esos términos, de la revisión de los criterios que aquí participan se puede afirmar que existe contradicción de tesis, en virtud de que hubo pronunciamientos opuestos sobre un mismo punto de derecho:

Legislación aplicable para resolver el procedimiento de responsabilidad resarcitoria seguido en contra del quejoso, atendiendo o no a la fecha en que inició la revisión y fiscalización de la cuenta pública.

Los hechos comunes de los asuntos son los siguientes:

- Dio inicio la revisión y fiscalización de la cuenta pública con fundamento en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que se encontraba en vigor.

- Como resultado de dicha revisión, se emitieron diversas observaciones que ameritaron la instauración de un procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

- Antes de que diera inicio el procedimiento de responsabilidad, pero ya concluidas la revisión y fiscalización de la cuenta pública, se abrogó la ley y se emitió la diversa Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

- El procedimiento de responsabilidad resarcitoria dio inicio con fundamento jurídico en la nueva ley, es decir, la diversa Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

- Así, el procedimiento de revisión de la cuenta pública tuvo sustento jurídico en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria lo tuvo en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

---

<sup>1</sup> "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Jurisprudencia número P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

Los criterios sostenidos por el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito son discrepantes en cuanto a la aplicación de dos leyes distintas, dado que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región sostuvo que es correcto que se apliquen dos legislaciones, ya que la revisión de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria son actos distintos. Agregó que si bien el procedimiento de responsabilidades resarcitorias es consecuencia de la irregularidad detectada en el previo de fiscalización de la cuenta pública, no puede considerarse como uno solo, ya que la finalidad del primero no siempre culmina con el inicio del de responsabilidad resarcitoria, pues en caso de que no existan irregularidades en el manejo de la cuenta pública, ahí concluye dicho procedimiento. En consecuencia, no tiene aplicación el artículo segundo transitorio de la nueva ley.

En cambio, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que es aplicable el artículo 2o. transitorio del decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que previó que los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación tendrían que concluirse conforme a las disposiciones de aquélla. La revisión y fiscalización de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria persiguen finalidades distintas, sin embargo, no pueden desvincularse, como si se tratara de dos procedimientos autónomos, pues para que la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, se requiere que, previamente, la revisión y fiscalización arrojen irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios; de lo contrario, no procedería el inicio de dicho procedimiento resarcitorio. Por tanto, la legislación aplicada por la Auditoría Superior de la Federación, en la época en la que se practicaron la revisión y fiscalización de la cuenta pública, es la que prevalece para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

Es así que existe contradicción de tesis y su materia versa en determinar si el procedimiento de responsabilidad resarcitoria es autónomo del diverso de revisión de la cuenta pública y, por ello, puede tramitarse con fundamento en distinta ley; o si por el contrario, dada su estrecha vinculación, es aplicable el artículo 2o. transitorio del decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que prevé que los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación tendrían que concluirse conforme a las disposiciones de aquélla.

SEXTO.—**Determinación.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la postura sustentada por esta Segunda Sala, conforme a la cual,

para determinar la legislación aplicable para resolver un procedimiento de responsabilidad resarcitoria debe atenderse al momento en el que se inicia la etapa de revisión y fiscalización de la cuenta pública.

A tal conclusión se llega, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

Los artículos transitorios primero y segundo del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,<sup>2</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, establecen:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y se aplicará lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes."

"Segundo. A partir de la entrada en vigor de esta ley, se abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintinueve de diciembre del año dos mil, con sus reformas y adiciones, sin perjuicio de que los asuntos que se encuentren en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación al entrar en vigor la ley materia del presente decreto, se seguirán tramitando hasta su conclusión en términos de la referida Ley de Fiscalización Superior de la Federación."

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación estuvo vigente hasta el veintinueve de mayo de dos mil nueve, pues fue abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que entró en vigor a partir del treinta de mayo del mismo año. El legislador previó, en el artículo segundo transitorio, que aunque la Ley de Fiscalización Superior de la Federación haya sido abrogada, continuaría aplicándose respecto de los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación, al entrar en vigor la nueva ley.

Como en los asuntos que fueron analizados tanto por el Pleno de Circuito, como por el Tribunal Auxiliar, las observaciones realizadas en la auditoría a la cuenta pública tuvieron fundamento jurídico en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, conviene examinar las disposiciones conforme a las cuales se desahogó tal auditoría.

---

<sup>2</sup> Ley abrogada DOF 18-07-2016.

El texto de las normas respectivas es el siguiente:

Ley de Fiscalización Superior de la Federación  
Ley abrogada DOF 29-05-2009

"Capítulo II

"De la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública

"Artículo 14. La revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tienen por objeto determinar:

"I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;

"II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;

"III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;

"IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

"V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;

"VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;

"VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

"VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y

"IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta ley."

### "Capítulo III

"Del informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública

"Artículo 30. La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la cuenta pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones."

"Artículo 31. El informe del resultado a que se refiere el artículo anterior deberá contener como mínimo lo siguiente:

"a) Los dictámenes de la revisión de la cuenta pública;

"b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;

"c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;

"d) Los resultados de la gestión financiera;

"e) La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de ingresos y presupuesto de egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;

"f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y

"g) Los comentarios y observaciones de los auditados.

"En el supuesto de que conforme al apartado b) de este artículo, no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes."

"Artículo 32. La Auditoría Superior de la Federación en el informe del resultado, dará cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación deberá informar detalladamente a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, del estado que guarda la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas hechas a las entidades fiscalizadas. Para tal efecto, el informe a que se refiere este párrafo será semestral y deberá ser presentado a más tardar los días 15 de los meses de abril y octubre de cada año, con los datos disponibles al cierre de los meses inmediatos anteriores."

#### "Título quinto

"De la determinación de daños y perjuicios y del fincamiento de responsabilidades

#### "Capítulo I

"De la determinación de daños y perjuicios

"Artículo 45. Si de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

"I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;

"II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

"III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y

"V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal."

## "Capítulo II

### "Del fincamiento de responsabilidades resarcitorias

"Artículo 46. Para los efectos de esta ley incurren en responsabilidad:

"I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

"II. Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

"III. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten."

"Artículo 47. Las responsabilidades que conforme a esta ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su hacienda pública federal y a su patrimonio."

"Artículo 48. Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este capítulo se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

"Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria."

"Artículo 49. Las responsabilidades resarcitorias señaladas, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial."

"Artículo 50. Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente."

"Artículo 53. El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

"I. Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

"A la audiencia podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto designen.

"Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

"II Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

"Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

"La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

"La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

"El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación, y

"III. Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias."

De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, la Auditoría Superior de la Federación es la autoridad facultada para realizar la revisión y fiscalización de la cuenta pública. Dicha revisión y fiscalización tiene por objeto determinar, entre otros:

- Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados.

- Si las cantidades correspondientes a los ingresos y egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.

- Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.

- Las responsabilidades a que haya lugar.
- La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la ley.

En el supuesto de que la revisión de la cuenta pública evidencie irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a determinar los daños y perjuicios correspondientes y a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniaras respectivas.

Con motivo de ello, la Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, cumpliendo con las etapas procesales que prevé el artículo 53 aquí transcrito.

Es así que, para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, previamente la Auditoría Superior de la Federación debe realizar la revisión y fiscalización de la cuenta pública y dicha revisión debe arrojar irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales.

Si bien las dos etapas (revisión de cuenta pública y procedimiento de responsabilidad resarcitoria) tienen finalidades distintas, en tanto que en la primera se investigan y detectan las irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios y, en la segunda, se finca la responsabilidad resarcitoria; lo cierto es que no pueden desvincularse, como si se tratara de dos procedimientos autónomos, pues el segundo depende de los resultados del primero.

Como ya se dijo, para que la Auditoría Superior de la Federación se encuentre en posibilidad de iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, se requiere previamente que la revisión y fiscalización arroje irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios; de lo contrario, no procedería el inicio de dicho procedimiento, precisamente, por la inexistencia de esos daños o perjuicios.

Luego, si de la revisión y fiscalización de la cuenta pública se obtienen irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas

que produzcan daños o perjuicios, prosigue el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria a través del procedimiento correspondiente, lo que permite constatar que si bien, **la revisión y fiscalización concluye con el dictamen en el que se advierta la existencia de las referidas irregularidades, lo cierto es que sus efectos jurídicos se siguen produciendo hasta en tanto la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria**, es decir, aún se encuentra en trámite.

Así, aunque la revisión y fiscalización y el inicio del procedimiento de responsabilidad resarcitoria constituyen dos etapas con objetivos diversos, lo cierto es que no pueden desvincularse, como si se tratara de dos procedimientos autónomos e independientes, pues el de responsabilidad depende de lo que resulte de la revisión.

En estas condiciones, para determinar la legislación aplicable para tramitar y resolver el procedimiento de responsabilidad resarcitoria (Ley de Fiscalización Superior de la Federación o Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación), **debe atenderse al momento en el que inició la etapa de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública**. De manera tal, que la legislación que la Auditoría Superior de la Federación haya aplicado para practicar la revisión y fiscalización de la cuenta pública, será la aplicable para tramitar y resolver el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, pues las irregularidades que evidenció la revisión y fiscalización se efectuaron bajo la vigencia de dicha legislación y continúan produciendo sus efectos jurídicos hasta el inicio del procedimiento.

Por lo tanto, si la Auditoría Superior de la Federación practicó la revisión y fiscalización de la cuenta pública en la época en la que estuvo vigente la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el procedimiento de responsabilidad resarcitoria debe tramitarse con base en las disposiciones de dicha ley, dado que hasta ese momento el asunto aún se encuentra en trámite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve.

La tesis de jurisprudencia debe quedar redactada de la siguiente manera:

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESO-

LUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación estuvo vigente hasta el 29 de mayo de 2009, fecha en que fue abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual entró en vigor el 30 de mayo siguiente, previendo que los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación tendrían que concluirse conforme a las disposiciones de aquélla. Ahora bien, la revisión y fiscalización de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria persiguen finalidades distintas, pues en aquélla se investigan y detectan las irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios, mientras que en éste se determina la responsabilidad; sin embargo, no pueden desvincularse como si se tratara de dos procedimientos autónomos, pues para que la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria se requiere necesariamente que la revisión de la cuenta pública evidencie irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios. Además, los efectos jurídicos de la revisión y fiscalización de la cuenta pública no concluyen con el dictamen técnico de observaciones en el que se advierte la existencia de irregularidades, sino que se producen hasta en tanto la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria; por ello, debe entenderse que aún se encuentra en trámite. Por tanto, la legislación aplicada por la Auditoría Superior de la Federación en la época en la que se practicaron la revisión y fiscalización de la cuenta pública es la aplicable para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, pues las irregularidades evidenciadas por la revisión y fiscalización se efectuaron bajo su vigencia y continúan produciendo sus efectos jurídicos hasta el inicio del procedimiento.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer la jurisprudencia sustentada por esta Segunda Sala.

**Notifíquese;** remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados

de Circuito, al Pleno de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Ministro presidente Eduardo Medina Mora I.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/84 A (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.** La Ley de Fiscalización Superior de la Federación estuvo vigente hasta el 29 de mayo de 2009, fecha en que fue abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual entró en vigor el 30 de mayo siguiente, previendo que los asuntos que se encontraran en trámite o en proceso en la Auditoría Superior de la Federación tendrían que concluirse conforme a las disposiciones de aquella. Ahora bien, la revisión y fiscalización de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria persiguen finalidades distintas, pues en aquella se investigan y detectan las irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios, mientras que en éste se determina la responsabilidad; sin embargo, no pueden desvincularse como si se tratara de dos procedimientos autónomos, pues para que la Auditoría

Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria se requiere necesariamente que la revisión de la cuenta pública evidencie irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios. Además, los efectos jurídicos de la revisión y fiscalización de la cuenta pública no concluyen con el dictamen técnico de observaciones en el que se advierte la existencia de irregularidades, sino que se producen hasta en tanto la Auditoría Superior de la Federación inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria; por ello, debe entenderse que aún se encuentra en trámite. Por tanto, la legislación aplicada por la Auditoría Superior de la Federación en la época en la que se practicaron la revisión y fiscalización de la cuenta pública es la aplicable para iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, pues las irregularidades evidenciadas por la revisión y fiscalización se efectuaron bajo su vigencia y continúan produciendo sus efectos jurídicos hasta el inicio del procedimiento.

## 2a./J. 108/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 133/2017. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, y el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito. 5 de julio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.I.A. J/84 A (10a.), de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR CUÁL ES LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA RESOLVERLO, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN EL QUE SE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.", aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo III, septiembre de 2016, página 1983, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo directo 125/2016 (cuaderno auxiliar 401/2016).

Tesis de jurisprudencia 108/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. LA RESOLUCIÓN FINAL EMITIDA POR EL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LA QUE NIEGA A UN ASPIRANTE SU DISTINCIÓN E INGRESO A AQUÉL, ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 15/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, DÉCIMO CUARTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y CUARTO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO, ACTUAL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 21 DE JUNIO DE 2017. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I.; JAVIER LAYNEZ POTISEK MANIFESTÓ QUE HARÍA VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JONATHAN BASS HERRERA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, quienes sustentaron uno de los criterios discrepantes.

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en vigor al día siguiente de su publicación, en los términos del artículo primero transitorio de dicha ley y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada el dos de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y se considera innecesaria la intervención del aludido Pleno.

TERCERO.—En líneas subsecuentes, se presentan las consideraciones desarrolladas en las resoluciones denunciadas como contradictorias.

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 165/2016, consideró lo siguiente:

"SÉPTIMO.— ... Por otra parte, arguye el recurrente que es incorrecta la forma de resolver de la Juez Federal, pues el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional de Investigadores, así como sus autoridades estructurales consistentes en el Consejo de Aprobación, secretario técnico y Comisiones Dictaminadores, sí son autoridades para efectos del juicio de amparo, ya que forman parte de la administración pública federal y sus determinaciones son actos susceptibles de ser revisados dentro del marco constitucional y legal correspondiente y, por ende, sujetos a la tutela de la Ley de Amparo

"Que los entes indicados sí son autoridades responsables para efectos de la Ley de Amparo, porque sus actos crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, es decir, tienen características de unilateralidad e imperio, por pertenecer al Ejecutivo Federal, aun suponiendo sin conceder que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología fuera un particular, en razón de que sus actos repercuten en el desarrollo de los académicos del país, con mayor razón al ser parte de la administración pública.

"Además, que en el caso no existe una simple expectativa de derecho, ya que si el acto de autoridad atribuido al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología trasciende a la expectativa que tienen los académicos participantes en cuanto a que, de cumplir determinadas condiciones, podrán gozar de una específica prerrogativa; debe estimarse que aquel acto tiene efectos privativos, en tratándose de actividades que son obligaciones a cargo del Estado Mexicano que se presentan en situaciones jurídicas concretas, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.

"Las reseñadas disidencias son fundadas.

"El artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, preceptúa lo siguiente:

**"(Se transcribe)**

"En términos del numeral transcrito tiene el carácter de autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena,

ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"De lo que destaca que tiene el carácter de autoridad responsable la que extingue de forma unilateral y obligatoria una situación jurídica.

"Respecto del tópico en estudio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otras, la contradicción de tesis 253/2011, señaló que las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes:

"a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular;

"b) Que la relación tenga su nacimiento en la norma legal que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio resulta irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de donde emana;

"c) La emisión de actos unilaterales por virtud de los cuales cree, modifique o extinga, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica del particular; y,

"d) Para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales, ni precisar del consenso de la voluntad del afectado.

"Esos razonamientos quedaron plasmados en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, cuyos datos de identificación, rubro y texto se transcriben a continuación:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.' (**se transcribe**)

"En relación con el tipo de relación, esto es, de supra a subordinación, al resolver el amparo directo en revisión 904/2014, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal Constitucional, precisó que en el Estado existen tres fundamentales tipos de relaciones, a saber:

"a) De subordinación: son las que descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, y el gobernado, por actuar los primeros en beneficio del

orden público y del interés social. Este tipo de relaciones se caracterizan por la imperatividad, la coercitividad y la unilateralidad, lo cual supone la posibilidad legal de que la propia autoridad, u otras facultadas para ello, venzan cualquier tipo de resistencia que pudiera presentar el cumplimiento voluntario de los actos de autoridad correspondientes.

"b) De supraordinación: son las que se llevan a cabo entre los órganos del propio Estado, en las que éstos actúan en un plano de igualdad superior, por encima de los particulares; y,

"c) De coordinación: son las entabladas entre sujetos que actúan en un plano de igualdad y bilateralidad, es decir, son los vínculos que se entablan con motivo de una variedad de causas entre dos o más sujetos físicos o morales privados o públicos dentro de su condición de gobernados, por lo que para dirimir sus diferencias e impedir que se hagan justicia por ellos mismos, se han instituido procedimientos jurisdiccionales.

"En ese sentido, para efectos del juicio de amparo, reviste el carácter de autoridad aquella que establezca una relación con el particular de supra a subordinación, cuyos actos, creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

"Ahora bien, en el caso en estudio, la quejosa reclamó:

"• La resolución emitida en el recurso de reconsideración, que interpuso, por la cual, el Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores, aceptó la recomendación de la Comisión Dictaminadora Revisora del Área V: Ciencias Sociales, que en sesión plenaria evaluó su expediente académico, habiéndole otorgado la distinción de 'no aprobado', no recomendando su ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, por lo que, ratificó el dictamen de la Comisión Dictaminadora, al no encontrarse elementos que permitiera modificarlo.

"De los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se advierte que dicho Consejo es un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa; cuyo objeto es ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país.

"En el artículo 9 de la citada ley, se establece que dentro de las facultades del director general del Consejo se encuentra la de presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, las reglas de operación y reglamentación interna del Sistema Nacional de Investigadores, las cuales establecerán sus objetivos, funciones y forma de organización.

"Es decir, corresponde al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología conducir y operar el Sistema Nacional de Investigadores, establecer sus objetivos, funciones y forma de organización en las reglas de operación y reglamentación interna.

"Por su parte, el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores establece en el artículo 3, que el sistema tiene por objeto reconocer, como resultado de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica, en las áreas señaladas en el artículo 12 del propio reglamento, así como la innovación que se produce en el país y en esta forma contribuir a promover y fortalecer la calidad de la investigación y la formación y consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos del más alto nivel.

"Para el cumplimiento de su objeto, en el artículo 4 del invocado reglamento, se establece que tiene como facultades y responsabilidades:

"• Establecer el mecanismo de evaluación por pares con criterios académicos confiables, válidos y transparentes, para ponderar los productos de investigación, tanto científica como tecnológica y la formación de nuevos investigadores.

"También establece dicho numeral que para el cumplimiento de su objeto contará con las siguientes instancias:

"– Consejo de Aprobación;

"– Comité Consultivo;

"– Comisiones Dictaminadoras;

"– Comisiones Revisoras; y,

"– Junta de Honor.

"– Secretario Ejecutivo; y,

"– Director del Sistema Nacional de Investigadores.

"Además, el artículo 7 del citado conjunto de normas reglamentarias, en su fracción VII establece que será facultad del Consejo de Aprobación resolver sobre el otorgamiento de las distinciones que, por conducto del secretario Ejecutivo le propongan las Comisiones Dictaminadoras y las Comisiones Revisoras.

"Las Comisiones Dictaminadoras a que hace referencia la fracción VII invocada, son las encargadas de evaluar las solicitudes de ingreso, reingreso y prórrogas a dicho sistema, existiendo una Comisión Dictaminadora para cada una de las áreas del conocimiento cuyas sesiones tienen el carácter de ser privadas conforme con lo previsto en los numerales 11 y 12 del ordenamiento reglamentario citado.

"Por su parte, los artículos 21 y 22 del invocado reglamento establecen que, por cada una de las áreas del conocimiento indicadas en el numeral 12, habrá una comisión revisora cuyo objeto será conocer, dictaminar y recomendar respecto de los recursos de reconsideración de las solicitudes de ingreso, reingreso o prórroga al Sistema Nacional de Investigadores, mediante dictamen en el cual emitirán las recomendaciones correspondientes al Consejo de Aprobación.

"Además, que en términos de lo dispuesto en los artículos 47, 49, 51 y 53 del reglamento, el recurso de reconsideración que podrán interponer los investigadores deberá presentarse a través del sistema informático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y se turnara a la Comisión Revisora, para que lo analice con base en los elementos que se hayan presentado con la solicitud original.

"La recomendación emitida por la Comisión Revisora se someterá a la consideración del Consejo de Aprobación a través del secretario Ejecutivo, para su decisión final y en tratándose del recurso de reconsideración, la recomendación emitida por la Comisión Revisora se someterá a la consideración del Consejo de Aprobación quien emitirá la decisión final.

"Asimismo, debe destacarse que en el numeral 66 se establece que dicho sistema podrá otorgar estímulos económicos para cada una de las categorías y niveles señalados en el propio reglamento, los cuales se otorgarán a través de fondos públicos, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

"Ahora, de la convocatoria a que alude el quejoso y que fue transcrita por la Juez de Distrito en la sentencia que se revisa, localizable en el sitio de Internet '<http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resulta>

*dos-conacyt/convocatorias-sistema-nacional-de-investigadores-sni/convocatorias-cerradas-sni/10911-convocatoria-2015-ingreso -o-permanencia/file'*, se observa que se emitió en los términos siguientes:

**"(Se transcribe)**

"Como se observa de la lectura de la convocatoria transcrita, se encuentra dirigida a investigadores que desean ingresar, o permanecer en el Sistema Nacional de Investigadores.

"También se observa que ésta da inicio al proceso de selección para acceder a dicho sistema.

"Tiene como finalidad que el aspirante pueda contar con el nivel de investigador nacional, y que los destinatarios de dicho proceso de selección son solamente los investigadores que deseen formar parte del citado sistema, ya sea por incorporación o por renovación.

"Ahora, el recurrente aduce que es aspirante a formar parte de dicho sistema.

"Los anteriores elementos jurídicos y fácticos llevan a este Tribunal Colegiado a estimar que es incorrecta la decisión de la Juez de Distrito de considerar que 'La resolución emitida en el recurso de reconsideración, interpuesto por el quejoso ahora recurrente, en el cual, el Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores, aceptó la recomendación de la Comisión Dictaminadora Revisora del Área V: Ciencias Sociales, que en sesión plenaria evaluó su expediente académico, habiéndole otorgado la distinción de «no aprobado», no recomendando su ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, por lo que, ratificó el dictamen de la Comisión Dictaminadora, al no encontrarse elementos que permitiera modificarlo.', no constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo.

"En efecto, contrariamente a lo determinado por la Juez Federal, el acto reclamado sí es de autoridad para efectos del juicio de amparo.

"Para evidenciarlo, deben tenerse en cuenta los puntos medulares siguientes:

"• El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, es un organismo público descentralizado cuyo objeto principal es encargarse del área estratégica pública de la ciencia, tecnología e innovación.

"• Del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, se observa que el sistema tiene por objeto reconocer, como resultado de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica, en las áreas señaladas en el propio reglamento, así como la innovación que se produce en el país y en esta forma contribuir a promover y fortalecer la calidad de la investigación y la formación y consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos del más alto nivel.

"• Dicha evaluación se establece con criterios académicos confiables, válidos y transparentes, para ponderar los productos de investigación, tanto científica como tecnológica y la formación de nuevos investigadores.

"• Para el cumplimiento de su objeto cuenta, entre otros, con el Consejo de Aprobación y las Comisiones Dictaminadoras.

"• Las Comisiones Dictaminadoras son las encargadas de evaluar las solicitudes de ingreso, reingreso y prórrogas a dicho sistema.

"• Las Comisiones Revisoras resuelven los recursos de reconsideración de las solicitudes de ingreso, reingreso o prórroga al Sistema Nacional de Investigadores, mediante dictamen en el cual emiten las recomendaciones correspondientes al Consejo de Aprobación.

"• Tratándose del recurso de reconsideración, la recomendación emitida por la Comisión Revisora se somete a la consideración del Consejo de Aprobación quien emite la decisión final.

"Lo anterior, permite concluir que la evaluación de aspirantes a integrar el Sistema Nacional de Investigadores, debe ceñirse a las reglas que establece el reglamento respectivo, que van desde la forma y bases de la convocatoria relativa, así como los lineamientos para que el Consejo de Aprobación evalúe a dichos aspirantes, esto es, los relativos a verificar que éstos cumplan con requisitos que se encuentran previamente establecidos en el indicado conjunto de normas reglamentarias, cuyo resultado se verá reflejado en la aprobación o no para ingresar al mencionado sistema.

"En ese sentido, la decisión del Consejo de Aprobación, debe cumplir con la garantía de fundamentación y motivación que al final persigue que el aspirante tenga la certeza jurídica de que el procedimiento se apegó a derecho.

"Así, la atribución con que cuenta dicho consejo y sus demás instancias, como la Comisión Revisora, en tanto que tienen la facultad de aprobar

el ingreso al sistema se encuentra regida por el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, puede someterse a escrutinio constitucional.

"Por ello, la decisión de esos entes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, tanto en el recurso de reconsideración como la final relativa a la no aprobación de un aspirante a formar parte de Sistema Nacional de Investigadores, reviste las características de ser un acto:

"• Unilateral imperativo y coercitivo, pues no interviene la decisión del aspirante.

"• Dichos entes actúan en un plano de supra o subordinación.

"• Crea una situación jurídica concreta del aspirante, que afecta su esfera jurídica.

"Características de ese acto que lo hacen apto para reclamarse en el juicio de amparo.

"En efecto, afecta la esfera jurídica del aspirante en tanto que éste obtiene en el referido sistema, entre otros beneficios, un estímulo económico como lo previene el artículo 66 de su reglamento.

"Por ello, el acto reclamado debe someterse al control de constitucionalidad y legalidad, pues deviene de un ente público que de manera unilateral, imperativa y coercitiva niega a un aspirante a incorporarse al Sistema Nacional de Investigadores.

"Aunado a lo anterior, en el caso concreto del quejoso, debe señalarse que su pretensión de ser aprobado para ingresar al Sistema Nacional de Investigadores tiene como uno de los múltiples objetivos, cuando menos, en lo económico el que la Universidad de Guanajuato, en donde presta sus servicios, le reconozca un estatus distinto, con lo cual obtendrá un salario mayor.

"En efecto, la determinación del Consejo de Aprobación y de la Comisión Dictaminadora Revisora, señaladas como responsables, de no permitirle el ingreso a dicho sistema, afecta derechos vinculados con los grados académicos que tiene como profesor universitario, dado que puede ubicársele en las siguientes categorías:

"a) asistente A, B y C;

"b) asociado A, B y C; y,

"c) titular A, B y C.

"Esta última categoría, de conformidad con los artículos 42, 43 y 44 del Estatuto del Personal Académico de la Universidad de Guanajuato, según corresponda (A, B o C), requieren, entre otros aspectos, haber desarrollado investigación científica o educativa; tener producción editorial nacional o internacional con arbitraje o evaluación externa y, poseer reconocimiento nacional e internacional por su labor científica o educativa, o de desarrollo profesional en el área.

"Así, de conformidad con el artículo 48 del estatuto invocado, los profesores de carrera gozan, entre otros estímulos, de los siguientes:

"a) premio al mejor docente;

"b) premio al mejor investigador;

"c) premio al mejor extensionista; y,

"d) año sabático.

"Por tanto, la decisión de no admitirlo al Sistema Nacional de Investigadores le veda la posibilidad de acceder a un rango superior en el mencionado escalafón o a gozar de los referidos estímulos.

"En ese sentido, fue jurídicamente incorrecta la determinación de la Juez de Distrito de sobreeser en el juicio al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 1o. y 5o, fracción II, todos de la Ley de Amparo, por lo que previamente a determinar si procede levantar el sobreseimiento decretado para analizar el único concepto de violación expuesto por el quejoso, se estudiarán, las diversas causas de improcedencia invocadas por las autoridades responsables, en términos del artículo 90, fracción II, de la Ley de Amparo ..."

**II.** El Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el amparo en revisión 155/2013, estableció lo siguiente:

"SEXTO.— ... Pues bien, impuesto este cuerpo colegiado de las consideraciones que rigen la sentencia recurrida, arriba a la conclusión de que los agravios expuestos por la recurrente marcados con el arábigo primero, en relación con los incisos a) y f), resultan fundados.

"En ese apartado, la parte inconforme, sostiene que la Juez de Distrito, indebidamente tuvo como actos de autoridad los que se le reclamaron.

"Para sostener lo anterior, la recurrente señala que el proceso de convocatoria emitido por el Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología, del Sistema Nacional de Investigadores, carece de notas que definen a un acto de autoridad como lo es la imperatividad y coercitividad y, por tanto, no puede considerarse que se esté actuando en un plano de suprasubordinación.

"En efecto, como se anticipó, el argumento es fundado, para justificar tal afirmación, conviene precisar el marco legal mediante el cual el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), regula sus actividades entre ellas, la convocatoria para ingresar al Sistema Nacional de Investigadores.

"Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como los diversos 1, 3, 32, 34, 44, 47, 49 y 51 del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, respectivamente, establecen: **(se transcriben)**

"De los citados preceptos legales transcritos, ponen de manifiesto, entre otras cuestiones, que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) es un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa, con sede en el Distrito Federal, cuyo objeto es fungir como asesora del ejecutivo federal y la especialista para articular las políticas públicas del Gobierno Federal, así como promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país.

"Además tiene, entre otras actividades, apoyar la investigación científica básica y aplicada y la formación y consolidación de grupos de investigadores en todas las áreas del conocimiento, incluidas las ciencias exactas, naturales, de la salud, de humanidades y de la conducta, sociales, biotecnología y agropecuarias, así como el ramo de las ingenierías, la conducción y operación del Sistema Nacional de Investigadores y establecer sus objetivos, funciones y formas de organización en las reglas de operación y reglamentación interna.

"Asimismo, promueve la participación de la comunidad científica y de los sectores públicos, social y privado en el desarrollo de programas y proyectos de fomento a la investigación científica y tecnológica y al desarrollo tecnológico; y, cuenta además con una Junta de Gobierno y un director general como órganos de gobierno y administración.

"Por otra parte, de los numerales relativos al Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, se advierte que, dicho Sistema tiene por objeto promover y fortalecer a través de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica y la innovación que se produce en el país; que contribuye a la formación y consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos del más alto nivel como un elemento fundamental para incrementar la cultura, productividad, competitividad y el bienestar social; que realizará concursos de selección dirigidos a los investigadores y tecnológicos que realicen habitual y sistemáticamente actividades de investigación científica o tecnológica; que en los procedimientos de ingreso, reingreso o prórroga correspondientes, los participantes inconformes con los resultados publicados podrán solicitar que su caso sea reconsiderado a través de un procedimiento establecido por el propio Sistema Nacional de Investigación, con base en los elementos que se hayan presentado con la solicitud de ingreso, reingreso o prórroga y que el dictamen correspondiente será puesto a consideración ante el Consejo de Aprobación, cuya decisión final será definitiva.

"En ese contexto, la convocatoria para la incorporación al Sistema Nacional de Investigadores en lo que interesa es del tenor siguiente:

**"(Se transcribe)**

"Ahora bien, en relación con la posibilidad de que las determinaciones adoptadas en el procedimiento en mención se consideren como un acto de autoridad, es conveniente señalar que la propia Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País ha sostenido que la expulsión, baja o separación de un alumno de una universidad autónoma, que implique la pérdida de ese carácter sí es un acto de autoridad susceptible de ser impugnado en juicio de amparo; lo cual puede apreciarse de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2002, publicada en la página 320 del Tomo XV, marzo de 2002, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

**"UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.' (se transcribe)**

"En ese sentido, aplicando dicho criterio jurisprudencial por analogía, si se parte de la base de que la convocatoria para solicitar la incorporación al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y tecnología (Conacyt), es parte del proceso de selección mencionado como quedó

precisado, es claro que los actos que en éste se emitan, no implican la pérdida de tal categoría sino únicamente se circunscribe a generar la posibilidad de acceso al nivel de investigador, en ese sentido, la determinación en análisis, no trae como consecuencia, la modificación de manera unilateral y apoyada en una disposición legal, de un derecho con que cuenta un gobernado, de ahí que no sea considerada como acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, pues la pretensión en la selección de dicho procedimiento, genera una expectativa de derecho, respecto al acceso de tal categoría profesional.

"Lo anterior, porque la sola circunstancia de no ser seleccionado para fungir como investigador, no trae como consecuencia que se desincorpore de un derecho adquirido al participante, habida cuenta, que a la fecha de la convocatoria no cuenta con el nivel de investigador en el Sistema Nacional de Investigadores, lo que se traduce en un solo aspirante a obtener dicha categoría.

"Al respecto, resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 180/2005, publicada en la página 1261 del Tomo XXIII, enero de 2006, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. LA RESOLUCIÓN DE NO ADMITIR COMO ALUMNO A UN ASPIRANTE POR NO HABER APROBADO EL EXAMEN DE INGRESO CORRESPONDIENTE, NO CONSTITUYE UN ACTO IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO." **(se transcribe)**

"En ese sentido, en el caso que nos ocupa como se advierte de la convocatoria de mérito, la quejosa al registrarse para acudir a la selección de investigadora del Sistema Nacional de Investigadores, sólo adquirió ese derecho, es decir, la posibilidad de ser evaluada; participar en el concurso y, en caso de aprobarlo, acceder a la categoría de investigadora.

"Por tanto, la determinación que culminó con la no selección a dicha categoría, no constituye un acto unilateral y coercitivo que modifique o extinga derechos preestablecidos de la peticionaria de amparo, dado que su participación en la convocatoria únicamente tuteló una pretensión a ocupar tal categoría, es decir, un derecho de ser tomada en consideración en la selección de ingreso, de acuerdo con los criterios, requisitos y lineamientos establecidos en el propio reglamento que rige la convocatoria; de ahí que no exista entre la citada institución de investigación y la aspirante, aquí quejosa, relación de supra a subordinación, ya que éste no ha incorporado a su esfera jurídica derechos y obligaciones relacionadas con dicha institución de fomento a la

investigación; de ahí que el acto reclamado no implica una transformación a derechos adquiridos con antelación.

"Sin que se soslaye la circunstancia de que la quejosa alegue que ya tenía previamente un derecho adquirido a la convocatoria toda vez que había fungido con la categoría de investigador del SNI-Nivel-I, habida cuenta, que si bien en las bases de la misma, se previó además del ingreso, también la permanencia como investigador; no menos cierto es que, en la base 1.1 se estableció que podían solicitar su permanencia los integrantes cuya distinción venciera el treinta de junio o el treinta de diciembre de dos mil doce, hipótesis en la que no se ubica la quejosa, en virtud de que su categoría como investigadora SNI-Nivel-I, tuvo vigencia del uno de enero de dos mil nueve a diciembre de dos mil once, por lo que tal periodo no se comprende dentro de los establecidos en las bases de elegibilidad de la misma.

"Por ello, resulta evidente que los actos atribuidos a la autoridad responsable recurrente no tiene la característica de un acto de autoridad para los efectos del amparo.

"Así, en relación con la procedencia del juicio de amparo en los casos en los que la litis se refiera al ingreso de selección para ocupar el nivel de investigador dentro del Sistema Nacional de Investigadores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); los criterios jurisprudenciales invocados anteriormente, así como de la propia convocatoria, permiten determinar que la calidad de aspirante a la categoría de investigador no genera vínculo alguno con aquella institución; por tanto, para resolver tal tópico es menester distinguir si la quejosa adquirió el carácter de investigador y éste se encontraba vigente conforme a los requisitos de elegibilidad precisados en la convocatoria, o no, pues, de ubicarse en el primero de los supuestos, es procedente, por ser éste un acto de autoridad, mientras que, en el segundo, dado que no se incorporan a su esfera jurídica derechos y obligaciones inherentes a ese hecho, por ende, no existe relación de supra a subordinación la cual es necesaria para calificarlo como acto de autoridad, de ahí que en el caso que nos ocupa, como se anticipó, la determinación que finalizó con la no selección de la aquí quejosa a la categoría concursada, únicamente implicó el derecho de ser tomada en consideración en la selección de ingreso, de acuerdo con los criterios, requisitos y lineamientos establecidos en el propio reglamento que rige la convocatoria; por lo que no existe entre la citada institución de investigación y la aspirante, relación de supra a subordinación, ya que éste no ha incorporado a su esfera jurídica derechos y obligaciones relacionadas con dicha institución de fomento a la investigación.

"En ese sentido, si de las propias manifestaciones realizadas por las partes en el juicio de amparo indirecto de origen se aprecia que a la peticionaria de amparo se le desincorporó de la categoría de investigador como resultado de la convocatoria, ni tampoco, contaba con tal nivel de conformidad a los requisitos de la convocatoria, es decir, no existía permanencia; entonces es claro que, como lo refiere la autoridad inconforme, la quejosa se ubica, en el caso concreto, en el segundo de los supuestos mencionados, por lo que al no adquirir la calidad de acto de autoridad, el reclamado a las responsables, es inconcuso que el juicio resulta improcedente, de ahí lo fundado del agravio en estudio.

"En mérito de las anteriores consideraciones, al ser esencialmente fundado el primer agravio, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo, se impone revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, sobreseer en el juicio al actualizarse la causa de improcedencia contemplada en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el diverso numeral 11, aplicado en sentido contrario, y 74, fracción III, todos del mencionado ordenamiento legal. ..."

**III.** Finalmente, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver el amparo en revisión 815/2014 (toca de origen 412/2014) en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, consideró lo siguiente:

"SEXTO.— ... Pues bien, lo hasta aquí expuesto es sustancialmente fundado y será analizado de manera conjunta según lo dispone el artículo 79 de la Ley de Amparo, con la finalidad de dar respuesta a la cuestión efectivamente planteada, esto es, determinar que la resolución contenida en el oficio de doce de diciembre de dos mil once, mediante la cual se hace del conocimiento al quejoso que el Consejo de Aprobación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología aceptó la recomendación de la Comisión Dictaminadora Revisora del Área V: Ciencias Sociales de negar el nombramiento como investigador nacional, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de derechos fundamentales.

"Ante todo, para dilucidar que la resolución que determina en el recurso de reconsideración si un aspirante a la posición de investigador en el Sistema Nacional de Investigadores, dependiente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, es rechazado, no constituye un acto de autoridad para los efectos del amparo, resulta conveniente puntualizar, en primer término, el contenido del artículo 11 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

**"(Se transcribe)**

"De este precepto se desprende que, para los efectos del juicio de garantías, una autoridad es la que ordena, emite, autoriza o lleva a cabo actos de ejecución o trata de ejecutar la ley o el acto que se reclama, y como lo refiere la quejosa, tienen el carácter de autoridad las personas que con base en la ley pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican, o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de tomar en cuenta la voluntad del afectado, conforme a la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el número P. XXVII/97, en la página 118, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

**"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.' (se transcribe)**

"En el mismo tenor se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XXXVI/99, publicada a foja 307, Tomo IX, del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve, en el órgano de difusión invocado, de rubro y texto siguientes:

**"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.' (se transcribe)**

"Ahora bien, partiendo de la puntualización anterior, es necesario tomar en cuenta las disposiciones jurídicas que regulan el proceso de selección para acceder al Sistema Nacional de Investigadores, a efecto de determinar si la resolución aludida reviste o no el carácter de acto de autoridad en los términos apuntados.

"En primer lugar es preciso tener en cuenta que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, conforme al artículo 1o. de su ley orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de abril de dos mil dos, es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, operativa y administrativa, cuyos objetivos, según lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la

ley invocada, así como los diversos numerales 1o., 2o. y 12 de la Ley de Ciencia y Tecnología, se enfocan en la participación de las políticas públicas para promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica del país, acorde a lo previsto en la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Federal, vigente en la fecha de la emisión de la convocatoria correspondiente.

"Los numerales señalados son del siguiente tenor literal:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 3o.' **(se transcribe)**

"Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

"Artículo 1.' **(se transcribe)**

"Artículo 2.' **(se transcribe)**

"Artículo 3.' **(se transcribe)**

"Ley de Ciencia y Tecnología

"Artículo 1.' **(se transcribe)**

"Artículo 2.' **(se transcribe)**

"Artículo 12.' **(se transcribe)**

"De los preceptos acabados de transcribir se desprende que si bien la Ley Fundamental otorga a los gobernados el derecho a recibir educación, el Estado está obligado a impartirla en los niveles básicos, lo que confiere a aquéllos la facultad de exigir que les sea proporcionada en las instituciones establecidas para ese efecto.

"Sin embargo, tratándose de la educación superior, la fracción V del artículo 3o. constitucional establece una norma programática que impone al Ejecutivo el deber de promover su impartición en la medida necesaria para el desarrollo de la nación, apoyando la investigación científica y tecnológica, y alentando el fortalecimiento y la difusión de la cultura.

"Conforme a los artículos 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión, que se conforma por la

administración pública centralizada y paraestatal, se encuentra organizado de manera que la presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos se auxiliarán, entre otras entidades, con los organismos descentralizados.

"Ahora bien, la Ley de Ciencia y Tecnología, reglamentaria de la fracción V del citado artículo 3o. constitucional, regula los instrumentos, apoyos, políticas públicas y las bases y principios conforme a los cuales habrá de alcanzarse el objetivo mencionado, lo que comprende la regulación de las entidades paraestatales creadas a ese fin, entre las que se encuentra el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, cuya ley orgánica prevé que se instituye como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con autonomía técnica, operativa y administrativa, al que se asigna como objetivo el ser la entidad especializada asesora del Ejecutivo para articular las políticas públicas para promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país.

"Para ello se establece que apoyará la investigación científica y promoverá la participación de la comunidad científica y de los sectores públicos, social y privado en el desarrollo de programas y proyectos de fomento a la investigación científica y tecnológica; asimismo, se dispone que opere el Sistema Nacional de Investigadores, del cual habrá de establecer sus objetivos, funciones y formas de organización, y expedirá las reglas para su funcionamiento.

"El Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores señala que este órgano será el encargado de emitir anualmente las convocatorias necesarias para el ingreso, reingreso y prórroga de los investigadores y decidir al respecto, con arreglo a los criterios y normativas previstas para ese efecto.

"Ahora bien, la convocatoria para la incorporación al Sistema Nacional de Investigadores, en la que participó la parte quejosa, es del tenor siguiente:

**"(Se transcribe)**

"Lo anterior pone de manifiesto que tratándose de la convocatoria emitida por un organismo descentralizado de la administración pública federal, relacionada con la educación superior y la promoción de la investigación científica y tecnológica no se está ante una situación en la cual los gobernados se encuentren facultados para exigir su otorgamiento, como sí se prevé en tratándose de los niveles de educación básica.

"Por esta razón, en cada caso debe examinarse si los actos reclamados inciden sobre derechos fundamentales y si se producen en un plano de supra a subordinación, si la autoridad está en aptitud de decidir unilateralmente la afectación de la situación jurídica de un gobernado, creando, modificando o extinguiendo alguno de esos derechos, con el que cuente o deba reconocerse.

"Ciertamente, en relación con la posibilidad de que las determinaciones adoptadas en el procedimiento en mención se consideren como un acto de autoridad, es conveniente señalar que la propia Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País ha sostenido que la expulsión, baja o separación de un alumno de una universidad autónoma, que implique la pérdida de ese carácter sí es un acto de autoridad susceptible de ser impugnado en juicio de amparo; lo cual puede apreciarse de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2002, publicada en la página 320 del Tomo XV, marzo de 2002, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

"UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.' **(se transcribe)**

"En ese sentido, aplicando dicho criterio jurisprudencial por analogía, si se parte de la base de que la convocatoria para solicitar la incorporación al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), es parte del proceso de selección mencionado como quedó precisado, es claro que los actos que en éste se emitan, no implican la pérdida de tal categoría sino únicamente se circunscribe a generar la posibilidad de acceso al nivel de investigador.

"Así, la determinación en análisis, no trae como consecuencia, la modificación de manera unilateral y apoyada en una disposición legal, de un derecho con que cuenta un gobernado, de ahí que no sea considerada como acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, pues la pretensión en la selección de dicho procedimiento, genera una expectativa de derecho, respecto al acceso de tal categoría profesional.

"Lo anterior, porque la sola circunstancia de no ser seleccionado para fungir como investigador, no trae como consecuencia que se desincorpore de un derecho adquirido al participante, habida cuenta, que a la fecha de la

convocatoria no cuenta con el nivel de investigador en el Sistema Nacional de Investigadores, lo que se traduce en sólo un aspirante a obtener dicha categoría.

"Al respecto, resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 180/2005, publicada en la página 1261 del Tomo XXIII, enero de 2006, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. LA RESOLUCIÓN DE NO ADMITIR COMO ALUMNO A UN ASPIRANTE POR NO HABER APROBADO EL EXAMEN DE INGRESO CORRESPONDIENTE, NO CONSTITUYE UN ACTO IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO." **(se transcribe)**

"En ese sentido, en el caso que nos ocupa como se advierte de la convocatoria de mérito, la parte quejosa al registrarse para acudir a la selección de investigador del Sistema Nacional de Investigadores, solamente adquirió ese derecho, es decir, la posibilidad de ser evaluado; participar en el concurso y, en caso de aprobarlo, acceder a la categoría de investigador.

"Por tanto, la determinación que culminó con la no selección a dicha categoría, no constituye un acto unilateral y coercitivo que modifique o extinga derechos preestablecidos de la peticionaria de amparo, dado que su participación en la convocatoria únicamente tuteló una pretensión a ocupar tal categoría, es decir, un derecho de ser tomada en consideración en la selección de ingreso, de acuerdo con los criterios, requisitos y lineamientos establecidos en el propio reglamento que rige la convocatoria.

"En esa línea argumentativa, contrariamente a lo dicho por el a quo, no existe entre la citada institución de investigación y el aspirante, aquí quejosa, relación de supra a subordinación, ya que éste no ha incorporado a su esfera jurídica derechos y obligaciones relacionadas con dicha institución de fomento a la investigación, de ahí que el acto reclamado no implica una transformación a derechos adquiridos con antelación; por ello, resulta evidente que los actos atribuidos a la autoridad responsable recurrente no tiene la característica de un acto de autoridad para los efectos del amparo.

"Así es, en relación con la procedencia del juicio de amparo en los casos en los que la litis se refiera al ingreso de selección para ocupar el nivel de investigador dentro del Sistema Nacional de Investigadores del Sistema

Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); los criterios jurisprudenciales invocados anteriormente, opuestamente a lo expuesto por el Juez recurrido, así como de la propia convocatoria, permiten determinar que la calidad de aspirante a la categoría de investigador no genera vínculo alguno con aquella institución.

"Por tanto, para resolver tal tópico era menester para el Juez de Distrito distinguir si la parte quejosa adquirió el carácter de investigador y éste se encontraba vigente conforme a los requisitos de elegibilidad precisados en la convocatoria, o no, pues, de ubicarse en el primero de los supuestos, es procedente, por ser éste un acto de autoridad, mientras que, en el segundo, dado que no se incorporan a su esfera jurídica derechos y obligaciones inherentes a ese hecho, por ende, no existe relación de supra a subordinación la cual es necesaria para calificarlo como acto de autoridad, de ahí que en el caso que nos ocupa, como se anticipó, la determinación que finalizó con la no selección de la aquí quejosa a la categoría concursada, únicamente implicó el derecho de ser tomado en consideración en la selección de ingreso, de acuerdo con los criterios, requisitos y lineamientos establecidos en el propio reglamento que rige la convocatoria; por lo que no existe entre la citada institución de investigación y el aspirante, contrariamente a lo establecido por el Juez, relación de supra a subordinación, ya que éste no ha incorporado a su esfera jurídica derechos y obligaciones relacionadas con dicha institución de fomento a la investigación.

"Luego, si bien la convocatoria aludida se emitió por un organismo público, no por ese solo hecho debe considerarse que el acto por el que deniega otorgar a alguno de los concursantes el carácter de investigador tiene el carácter de acto de autoridad, puesto que la función que tiene asignada el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, corresponde a un nivel de educación superior y al manejo de políticas públicas para impulsar la investigación científica y promover el desarrollo tecnológico, lo cual de ninguna manera puede considerarse como un derecho propio de la esfera jurídica de un particular.

"Ciertamente, una convocatoria constituye una citación para que los interesados con un objeto específico concurren a un lugar o acto, y en el caso que nos ocupa, ese objetivo consiste en la participación para que el organismo público descentralizado designe investigadores en el sistema a su cargo, sin que se trate de un nivel educativo que el Estado esté obligado a proporcionar.

"Así, se insiste, la decisión del órgano encargado de revisar lo resuelto en torno a la solicitud de designación como investigador en el Sistema Na-

cional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología no es susceptible de afectar la esfera de derechos del aspirante, porque no puede aducir que el Estado tenga el deber de otorgarle esa calidad; es decir, que tal resolución no genera en su favor ningún derecho ni, por otra parte, lo modifica o extingue.

"En consecuencia, no se trata de un acto unilateral que afecte la esfera jurídica del aspirante a investigador ni lógicamente es dable sostener, contrariamente a lo expuesto por el Juez de Distrito, que se produzca una afectación sin necesidad de acudir a un tribunal ordinario, de manera que tampoco puede ser impugnado a través de la acción de amparo, porque no se trata de un acto proveniente de una autoridad en una relación de supra a subordinación, capaz de incidir sobre sus derechos.

"Resulta aplicable a lo anterior, por analogía el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 79/2009, de la cual deriva la jurisprudencia 2a./J. 78/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el Tomo XXIX, del mes de junio de 2009, página 296, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"ESCUELAS NORMALES DEL ESTADO DE JALISCO. LA CONVOCATORIA EMITIDA POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA INVITANDO A LOS EGRESADOS DEL BACHILLERATO A PARTICIPAR EN EL PROCESO DE SELECCIÓN PARA INGRESAR A AQUÉLLAS, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE EN AMPARO." **(se transcribe)**

"Así las cosas, la convocatoria expedida por los órganos de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para conformar el Sistema Nacional de Investigadores es un llamamiento que se dirige a una colectividad para que quienes satisfagan determinados requisitos de elegibilidad participen, colocándose en la condición de poder ser designados investigadores, pero de ninguna manera el hecho de acudir al llamado significa que, por ello se genere ya un derecho y que correlativamente el órgano descentralizado adquiera el deber de designar a todos los participantes; por el contrario, entenderlo así generaría una situación inaceptable, dado que el propósito de ese proceso de selección es lograr la designación de quienes cuenten con las mejores calidades en aras de los propósitos fijados para el Sistema Nacional de Investigadores.

"Tampoco puede considerarse que la participación con motivo de esa convocatoria genere a favor de los aspirantes el derecho a una decisión motivada y justificada, ya que pretender que una decisión se considere como acto de autoridad para los efectos del amparo por el hecho de que se establezca que debe emitirse razonadamente, daría lugar a calificar su naturaleza en función de un factor que no sólo es exigible a los actos que pueden producir menoscabo a pérdida de los derechos, cuando debe atenderse a la relación jurídica de la cual deriva, a fin de establecer si opera en un plano de supra a subordinación y es susceptible de afectar las garantías individuales de quienes intervienen.

"Lo asentado hace patente que quien participa en una convocatoria de selección del Sistema Nacional de Investigadores, cumpliendo los requisitos exigidos, tiene solamente una expectativa para ser nombrado y únicamente surge un derecho subjetivo cuando un determinado aspirante obtiene la designación.

"De ahí que en tanto la parte quejosa tuvo el carácter de participante en la convocatoria para la selección dentro del Sistema Nacional de Investigadores, dependiente del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología, y dadas las condiciones normativas que regulan esa relación jurídica, la resolución que deniega nombrarla investigadora no constituye un acto de autoridad impugnabile en amparo.

"En mérito de las anteriores consideraciones, al ser esencialmente fundado el segundo agravio de la autoridad recurrente, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo, se impone modificar la sentencia recurrida y, en su lugar, sobreseer en el juicio, también en lo que respecta a los actos y autoridades en relación con los cuales el Juez de Distrito negó, por una parte, y concedió por otra, el amparo y protección de la Justicia Federal, al actualizarse la causal de improcedencia contemplada en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el diverso numeral 11, aplicado en sentido contrario, y 74, fracción III, todos del mencionado ordenamiento legal, toda vez que, por una parte, los actos de aplicación de los ordenamientos reclamados no tienen el carácter de actos de autoridad para los efectos del amparo y, por otra, el análisis de la constitucionalidad no puede desvincularse de los actos de aplicación; razón por la cual, se deberá hacer extensivo el sobreseimiento a los preceptos legales impugnados.

"Así las cosas, resulta innecesario estudiar los restantes agravios de la autoridad recurrente, así como los diversos motivos de inconformidad de

la parte quejosa que tienen como finalidad demostrar la procedencia del juicio de amparo respecto de las disposiciones legales impugnadas, así como atacar la negativa de amparo establecida por el a quo; puesto que, como quedó establecido en párrafos que anteceden, el sumario que se revisa es improcedente por no provenir los actos reclamados de una autoridad para efectos del juicio de amparo.

"En efecto, aun en la hipótesis de que asistiera la razón legal al quejoso en el sentido de que los diversos preceptos legales respecto de los cuales se decretó el sobreseimiento, fueron aplicados implícitamente en la resolución reclamada, no modificaría el sentido de esta ejecutoria, en cuanto a decretar el sobreseimiento en el juicio, al haberse determinado que los actos de aplicación impugnados, no tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio constitucional.

"El sobreseimiento decretado, como se adelantó, se hace extensivo a las normas generales impugnadas, así como a todos los actos realizados con motivo de la convocatoria para acceder al Sistema Nacional de Investigadores y que culminó para el peticionario con la decisión de no otorgarle el nombramiento de investigador. ...

"En consecuencia, al subsistir la improcedencia del juicio de amparo respecto de la normatividad reclamada, no se está en los supuestos previstos por la fracción III del punto noveno del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo que no procede remitir los autos a la superioridad para efectos del análisis de constitucionalidad de los preceptos reclamados."

CUARTO.—Para la configuración de una contradicción de tesis entre los órganos jurisdiccionales es menester que los Tribunales Colegiados de Circuito adopten 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, según lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia 72/2010.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De la que derivó la jurisprudencia, 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en la página siete del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, Novena Época, con registro digital: 164120.

Con el propósito de facilitar la resolución del presente asunto, es menester señalar los principales antecedentes que rigen los asuntos de los que derivan los criterios contendientes en la contradicción de tesis de mérito.

**A) Amparo en revisión 165/2016, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.**

1) Por escrito presentado el cinco de enero de dos mil dieciséis, un particular promovió juicio de amparo en contra de la resolución emitida en el recurso de reconsideración por la directora adjunta de Desarrollo Científico y secretaria ejecutiva del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en virtud de la cual se le comunicó que el Consejo de Aprobación, aceptó la recomendación de la Comisión Dictaminadora Revisora, de tenerlo por no aprobado y en consecuencia, se le negó el nombramiento de candidato a investigador en dicho sistema, respecto a la convocatoria del año dos mil quince.

2) Recibida la demanda, el Juez de Distrito la desechó por notoriamente improcedente y en contra de lo anterior, el quejoso interpuso recurso de queja, el cual fue resuelto por el mismo Tribunal Colegiado en el sentido de declarar fundado el recurso, por lo que se revocó el acuerdo impugnado.

De acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Colegiado, la causa de improcedencia invocada por el Juez Federal relativa a que no se observó el principio de definitividad, no era notoria ni manifiesta, pues para poder definir si el acto reclamado era impugnabile a través del juicio de nulidad y no a través del amparo en vía indirecta resultaba indispensable que el Juez recabara el documento en que se contiene y constatará si éste se apoyó en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3) Una vez que fue admitida la demanda y celebrada la audiencia constitucional respectiva, el Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, invocada por las autoridades responsables.

De acuerdo con el Juez de Distrito, la determinación impugnada no constituía un acto unilateral y coercitivo que modificara o extinguiera derechos preestablecidos del peticionario de amparo, dado que su participación en la convocatoria, únicamente tuteló una pretensión a ocupar tal categoría, es decir, un derecho de ser tomado en consideración en la selección de ingreso, de

acuerdo con los criterios, requisitos y lineamientos establecidos en el propio reglamento que rige la convocatoria.

4) Inconforme con lo anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión y el Tribunal Colegiado, habiendo analizado los agravios que combatieron el sobreseimiento decretado, mediante sentencia emitida el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, determinó que estos eran fundados en atención a los siguientes motivos:

- La evaluación de aspirantes a integrar el Sistema Nacional de Investigadores, debía ceñirse a las reglas que establece el reglamento respectivo, que van desde la forma y bases de la convocatoria relativa, así como los lineamientos para que el Consejo de Aprobación de dicho sistema evalúe a los aspirantes, esto es, los relativos a verificar que éstos cumplan con requisitos que se encuentran previamente establecidos en las normas reglamentarias, cuyo resultado se verá reflejado en la aprobación o no para ingresar al mencionado sistema.

- En ese sentido, la decisión del Consejo de Aprobación, debía cumplir con la garantía de fundamentación y motivación que al final persigue que el aspirante tenga la certeza jurídica de que el procedimiento se apegó a derecho.

- Así, la atribución con que cuenta dicho Consejo y sus demás instancias, como la Comisión Revisora, en tanto que tienen la facultad de aprobar el ingreso al sistema, se encuentra regida por el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, por lo que puede someterse a escrutinio constitucional.

- Por ello, la decisión de esos entes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, tanto en el recurso de reconsideración como la final relativa a la no aprobación de un aspirante a formar parte del Sistema Nacional de Investigadores, reviste las características de ser un acto; unilateral imperativo y coercitivo, en el que no interviene la decisión del aspirante; en el que los entes mencionados actúan en un plano de supra o subordinación, y; en el que se crea una situación concreta del aspirante, que afecta su esfera jurídica.

- En cuanto a este último punto, el Tribunal Colegiado consideró que se afectaba la esfera jurídica del aspirante, en tanto que este obtiene en el Sistema Nacional de Investigadores, entre otros beneficios, un estímulo económico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 de su reglamento.

- Además, en el caso concreto del quejoso, su pretensión de ser aprobado para ingresar al Sistema Nacional de Investigadores tenía como objetivo, cuando menos en lo económico, que la Universidad de Guadalajara en donde prestaba sus servicios, le reconociera un estatus distinto, con lo cual obtendrá un salario mayor.

5) Por lo que, en atención a lo anterior, el Tribunal Colegiado, determinó levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, examinó los conceptos de violación formulados por el quejoso, declarándolos fundados y concediéndole el amparo para los efectos siguientes:

- La Comisión Evaluadora Revisora del Área V: Ciencias Sociales, dejara insubsistente el dictamen emitido el nueve de diciembre de dos mil quince, al resolver el recurso de reconsideración interpuesto por el quejoso y, con plenitud de facultades, dictara otro debidamente fundado y motivado. Asimismo, tuviera por acreditado el requisito previsto en el artículo 55, fracción IV, del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores.

- La Comisión de Aprobación, dejara insubsistente el acuerdo tomado en reunión de ocho de diciembre de dos mil quince, notificado al quejoso el once siguiente y, con plenitud de facultades, dictara otro debidamente fundado y motivado. Asimismo, tuviera por acreditado el requisito previsto en el artículo 55, fracción IV, del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores.

### **B) Amparo en revisión 155/2013, resuelto por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

1) Por escrito presentado el veintiuno de diciembre de dos mil doce, una particular interpuso juicio de amparo en contra de la resolución emitida en el recurso de reconsideración, en la que se le comunicó que el Consejo de Aprobación ratificó la recomendación de la Comisión Dictaminadora Revisora, de negarle su reingreso al Sistema Nacional de Investigadores, así como la expedición de su nombramiento como investigadora nacional, respecto a una convocatoria emitida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el año dos mil once, así como contra otra serie de actos reclamados relacionados con dicha negativa.

2) Tocó conocer de la demanda a la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), quien celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia que concluyó el veintisiete de

marzo de dos mil trece, en la que, por una parte decretó el sobreseimiento, por inexistencia de diversos actos reclamados pero concedió el amparo solicitado respecto al oficio mediante el cual la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Investigadores, había hecho del conocimiento de la quejosa que el Consejo de Aprobación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología había aceptado la recomendación de la "Comisión Dictaminadora Revisora del Área V Ciencias Sociales", en el sentido de no otorgarle el nombramiento como investigadora nacional y que la Comisión Revisora ratificó, al haber considerado que no se encontraba fundado ni motivado.

3) Inconforme con lo anterior, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología interpuso recurso de revisión y el Tribunal Colegiado, mediante sentencia emitida el veinticinco de noviembre de dos mil trece, determinó que sus agravios eran fundados, considerando que los actos atribuidos no tenían la característica de ser actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Por lo que, ordenó la revocación de la sentencia y decretó el sobreseimiento en el juicio, conforme a los siguientes motivos:

- Refirió que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la expulsión, baja o separación de un alumno de una universidad autónoma, que implique la pérdida de ese carácter sí es un acto de autoridad susceptible de ser impugnado en juicio de amparo; lo cual puede apreciarse de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2002, de rubro: "UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO."

- Aplicando dicho criterio jurisprudencial por analogía, si se partía de la base de que la convocatoria para solicitar la incorporación al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), es parte de un proceso de selección, era claro que los actos que en éste se emitían, no implicaban la pérdida de tal categoría sino únicamente se circunscribían a generar la posibilidad de acceso al nivel de investigador.

- Por tanto, concluyó señalando que la determinación que culminó con la no selección a dicha categoría, no constituía un acto unilateral y coercitivo que modificara o extinguiera derechos preestablecidos de la peticiona-

ria de amparo, dado que su participación en la convocatoria únicamente tuteló una pretensión a ocupar tal categoría, es decir, un derecho de ser tomada en consideración en la selección de ingreso, de acuerdo con los criterios, requisitos y lineamientos establecidos en el propio reglamento que rige la convocatoria; de ahí que no existiera entre la citada institución de investigación y la aspirante, relación de supra a subordinación, ya que ésta no había incorporado a su esfera jurídica derechos y obligaciones relacionadas con dicha institución de fomento a la investigación y el acto reclamado no implicara una transformación a derechos adquiridos con antelación.

- Sin que soslayara la circunstancia en donde la quejosa alegaba que ya tenía previamente un derecho adquirido a la convocatoria, toda vez que había fungido con la categoría de investigador del SNI-Nivel-I, habida cuenta, que si bien en las bases de aquélla, se previó además del ingreso, también la permanencia como investigador; no menos cierto es que, se estableció que podían solicitar su permanencia los integrantes cuya distinción venciera el treinta de junio o el treinta de diciembre de dos mil doce, hipótesis en la que no se ubicaba la quejosa.

- Finalmente, señaló que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, había que distinguir si la quejosa adquirió el carácter de investigador y éste se encontraba vigente conforme a los requisitos de elegibilidad precisados en la convocatoria, o no, pues, de ubicarse en el primero de los supuestos, es procedente, por ser éste un acto de autoridad, mientras que, en el segundo, dado que no se incorporaban a su esfera jurídica derechos y obligaciones inherentes a ese hecho, no existía relación de supra a subordinación, la cual era necesaria para calificarlo como acto de autoridad.

### **C) Amparo en revisión 815/2014 (expediente de origen 412/2014) resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región.**

1) Por escrito presentado el treinta y uno de enero de dos mil doce, un particular promovió juicio de amparo en el que impugnó de diversas autoridades la expedición de las siguientes normas generales:

- Ley de Ciencia y Tecnología.
- Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

- Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y,
- Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores.

Asimismo, combatió la resolución emitida por la Comisión Revisora del Área de Ciencias Sociales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en la que resolvió ratificar la decisión de la Comisión Dictaminadora del Área, de no otorgar el nombramiento de investigador nacional, la que constituía el acto principal reclamado de dicha demanda.

2) Seguido en sus trámites el juicio, se celebró audiencia constitucional, en la que el Juez de Distrito procedió al dictado de la sentencia relativa donde resolvió sobreseer en el juicio y conceder el amparo solicitado.

Inconformes con esa determinación, el quejoso y los delegados de la directora adjunta de Desarrollo Científico en su carácter de secretaria ejecutiva del Sistema Nacional de Investigadores, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, interpusieron recursos de revisión, los cuales fueron resueltos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el sentido de reponer el procedimiento en el juicio de garantías.

3) Una vez realizado lo anterior, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que determinó sobreseer y negar en el amparo respecto a diversos actos pero concedió la protección de la Justicia Federal, en contra de la resolución atribuida a la Comisión Revisora del Área de Ciencias Sociales y al Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores dependientes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

De acuerdo con el Juez de Distrito, resultaba infundada una de las causales de improcedencia invocadas por la autoridad responsable, consistente en que lo reclamado por el quejoso no provenía de una autoridad para efectos del juicio de amparo, puesto que la resolución reclamada, mediante la cual se hacía del conocimiento al quejoso que el Consejo de Aprobación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología aceptó la recomendación de la "Comisión Dictaminadora Revisora del Área V: Ciencias Sociales" de no otorgarle el nombramiento como investigador nacional, constituía una manifestación unilateral de voluntad de la autoridad responsable, en su carácter de órgano descentralizado del Estado, a través del cual creó una situación particular que afectaba la esfera jurídica del quejoso, en cuanto que con tal resolución resolvió que no procedía su ingreso al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

4) Inconformes con lo resuelto, el quejoso y la directora adjunta de Desarrollo Científico en su carácter de secretaria ejecutiva del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, interpusieron recurso de revisión, el cual fue decidido por el Tribunal Colegiado mediante sentencia emitida el veintidós de octubre de dos mil catorce, en el sentido de declarar fundados los agravios formulados por la autoridad responsable, de acuerdo con los siguientes motivos:

- Al igual que lo resuelto por el **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, coincidió en que no existía entre la institución de investigación y el quejoso, relación de supra a subordinación, ya que éste no había incorporado a su esfera jurídica derechos y obligaciones relacionadas con dicha institución de fomento a la investigación, de ahí que el acto reclamado no implicara una transformación a derechos adquiridos con antelación; por ello, resultaba evidente que los actos atribuidos a la autoridad responsable recurrente no tenían la característica de un acto de autoridad para los efectos del amparo.

- Asimismo, estimó que debía distinguirse si la parte quejosa adquirió el carácter de investigador y éste se encontraba vigente conforme a los requisitos de elegibilidad precisados en la convocatoria, o no, pues en el primer supuesto el amparo resultaba procedente, por ser un acto de autoridad, lo que no ocurría en la segunda hipótesis.

- Por otra parte, reconoció que si bien la convocatoria se emitió por un organismo público, no por ese hecho debía considerarse que el acto por el que denegaba otorgar a alguno de los concursantes el carácter de investigador tenía el carácter de acto de autoridad, puesto que la función asignada al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, correspondía a un nivel de educación superior y al manejo de políticas públicas para impulsar la investigación científica y promover el desarrollo tecnológico, lo cual de ninguna manera podía considerarse como un derecho propio de la esfera jurídica de un particular, además de que no se trataba de un nivel educativo que el Estado estuviera obligado a proporcionar.

- Adicionalmente, apoyándose en la jurisprudencia 2a./J. 78/2009<sup>3</sup> de esta Segunda Sala, consideró que la convocatoria expedida por los órganos

---

<sup>3</sup> De rubro: "ESCUELAS NORMALES DEL ESTADO DE JALISCO. LA CONVOCATORIA EMITIDA POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA INVITANDO A LOS EGRESADOS DEL BACHILLERATO A PARTICIPAR EN EL PROCESO DE SELECCIÓN PARA INGRESAR A AQUÉLLAS, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE EN AMPARO."

del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para conformar el Sistema Nacional de Investigadores era un llamamiento que se dirigía a una colectividad para que quienes satisfagan determinados requisitos de elegibilidad participen, colocándose en la condición de poder ser designados investigadores, pero de ninguna manera el hecho de acudir al llamado significaba que por ello, se generara ya un derecho y que correlativamente el órgano descentralizado adquiriera el deber de designar a todos los participantes; por el contrario, entenderlo así generaría una situación inaceptable, dado que el propósito de ese proceso de selección era lograr la designación de quienes cuenten con las mejores calidades en aras de los propósitos fijados para el Sistema Nacional de Investigadores.

- Así, señaló que tampoco podía considerarse que la participación con motivo de esa convocatoria generara a favor de los aspirantes el derecho a una decisión motivada y justificada, ya que pretender que una decisión se considerara como acto de autoridad para los efectos del amparo por el hecho de que se establezca que debe emitirse razonadamente, daría lugar a calificar su naturaleza en función de un factor que no sólo era exigible a los actos que pueden producir menoscabo o pérdida de los derechos, cuando debe atenderse a la relación jurídica de la cual deriva, a fin de establecer si opera en un plano de supra a subordinación y es susceptible de afectar las garantías individuales de quienes intervienen.

- Finalmente, ordenó la modificación de la sentencia recurrida, y en su lugar, sobreseer en el juicio, al actualizarse la causal de improcedencia contemplada en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el diverso numeral 11, aplicado en sentido contrario, y 74, fracción III, de la anterior Ley de Amparo, toda vez que, por una parte, los actos de aplicación de los ordenamientos reclamados no tenían el carácter de actos de autoridad para los efectos del amparo y, por otra, el análisis de constitucionalidad no podía desvincularse de los actos de aplicación; razón por la cual, se hacía extensivo el sobreseimiento a los preceptos legales impugnados.

Conforme a lo anterior, es patente que los Tribunales Colegiados contendientes examinaron un mismo punto jurídico y emitieron criterios divergentes, pues el primero de ellos consideró que frente a la resolución final que niega a un aspirante, su admisión en el Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, procede el juicio de amparo, al tener esa determinación la característica de un acto de autoridad.

En cambio, el resto de Tribunales Colegiados, estimó que dicha negativa, no podía ser considerada con tales características e impugnada a través

del juicio de amparo, resultando improcedentes las demandas respectivas, pues la resolución combatida no constituía un acto unilateral y coercitivo que modificara o extinguiera derechos preestablecidos, ni tampoco existía una relación de supra a subordinación que afectara los derechos del peticionario.

No pasa desapercibido que los fallos pronunciados por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, fueron emitidos conforme a la Ley de Amparo anterior, a diferencia del resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, que se sustentó en la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Sin embargo, esto no incide en la determinación de un punto de contradicción, dado que el análisis que efectuaron los Tribunales Colegiados no derivó del contenido de los artículos que establecen el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, sino del ejercicio interpretativo que realizaron de este concepto, en contraste con las competencias y facultades que tiene el Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Inclusive, como se aprecia de las transcripciones ubicadas en el considerando anterior, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito apoyó su determinación en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011<sup>4</sup> de esta Segunda Sala, emitida al tenor de la anterior Ley de Amparo, lo que evidencia que la conclusión a la que llegó no se centró exclusivamente en el contenido del ordenamiento vigente sino en el análisis del concepto de autoridad y las características de sus actos, de acuerdo con el caso sujeto a su consideración.

De esta manera, se estima que subsiste la contradicción de criterios, la cual que se centra en determinar si la resolución final emitida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que niega a un aspirante su distinción e ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, reviste las características de un acto de autoridad que pueda ser susceptible de impugnación a través del juicio de amparo.

QUINTO.—Comprobada la existencia de la contradicción de tesis, es necesario establecer el criterio jurisprudencial para solucionarla; y, para ello,

---

<sup>4</sup> De rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS."

es conveniente reseñar las características del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con el efecto de determinar si la negativa a poder ingresar a este sistema reúne las características de un acto de autoridad.

El artículo 3o., fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce entre las obligaciones del Estado, la de apoyar la investigación científica y tecnológica.<sup>5</sup>

Con la finalidad de dar cumplimiento a este mandato constitucional, surge el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el cual de acuerdo con su ley orgánica, es un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa y es el encargado de ser la entidad asesora del Ejecutivo especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, la mejora y modernización tecnológica del país.<sup>6</sup>

Así, en cumplimiento a esa obligación, la propia ley enumera en su artículo 2o., una serie de facultades que corresponden al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y sus órganos, entre ellas:

- Formular y proponer las políticas nacionales en materia de ciencia y tecnología;

---

<sup>5</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 3o. ...**

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

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

<sup>6</sup> **Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

**"Artículo 1.**

"El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en adelante CONACYT, es un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa, con sede en la ciudad de México, Distrito Federal.

**"Artículo 2.**

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 20 de mayo de 2014)

"El CONACYT tendrá por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país ..."

- Apoyar la investigación científica básica y aplicada y la formación y consolidación de grupos de investigadores en todas las áreas del conocimiento, las que incluyen las ciencias exactas, naturales, de la salud, de humanidades y de la conducta, sociales, biotecnología y agropecuarias, así como el ramo de las ingenierías;

- Impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico, así como el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de la planta productiva nacional;

- **La conducción y operación del Sistema Nacional de Investigadores, y establecer sus objetivos, funciones y forma de organización en las reglas de operación y reglamentación interna;**

- Promover la participación de la comunidad científica y de los sectores público, social y privado en el desarrollo de programas y proyectos de fomento a la investigación científica y tecnológica y al desarrollo tecnológico;

- Apoyar la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos; y,

- Diseñar, organizar y operar programas de apoyo y un sistema nacional de estímulos e incentivos para la formación y consolidación de investigadores y grupos de investigadores en cualquiera de sus ramas y especialidades, así como promover el establecimiento y difusión de nuevos premios y estímulos.

Como se advierte del anterior listado, entre las facultades y objetivos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología destacan las referentes a la implementación del Sistema Nacional de Investigadores.

Este sistema, que funciona a través de la estructura orgánica del mencionado organismo descentralizado, de acuerdo con su reglamento interno publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, tiene por objeto reconocer, como resultado de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica en diversas áreas así como la innovación que se produce en el país.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> "Artículo 3. El SNI tiene por objeto reconocer, como resultado de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica, en las áreas señaladas en el reglamento, así como la innovación que se produce en el país."

Su organización corresponde en primer término al director general del Conacyt,<sup>8</sup> quien tiene entre sus funciones, presentar ante la Junta de Gobierno de este órgano, para su aprobación, las reglas de operación y reglamentación interna del sistema, estableciendo sus objetivos, funciones y forma de organización.<sup>9</sup>

Asimismo, el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores enumera en su artículo 4o., las siguientes facultades y responsabilidades:

- Reconocer y premiar con distinciones y, en su caso, con estímulos económicos, la labor de investigación en el país, evaluando la calidad, producción, trascendencia e impacto del trabajo de los investigadores;
- Establecer el mecanismo de evaluación por pares con criterios académicos confiables, válidos y transparentes, para ponderar los productos de investigación, tanto científica como tecnológica y la formación de nuevos investigadores;
- Promover entre los investigadores, la vinculación de la investigación con la docencia que imparten en las instituciones de educación superior;

<sup>8</sup> **Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

"Artículo 6.

"La Junta de Gobierno, además de las atribuciones que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

"...

"IV. **Analizar y, en su caso, aprobar las reglas de operación y reglamentación interna del Sistema Nacional de Investigadores que para tal efecto le presente el director general.**"

"Artículo 9.

"El director general del CONACyT, además de las facultades y obligaciones que le confiere el artículo 59 de la Ley Federal de las entidades paraestatales, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tendrá las siguientes facultades de representación legal:

"...

"IX. **Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, las reglas de operación y reglamentación interna del Sistema Nacional de Investigadores, las cuales establecerán sus objetivos, funciones y forma de organización.**"

<sup>9</sup> Sobre este punto, conviene señalar que si bien la ley orgánica encomienda al director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología la organización de este sistema, su implementación corre también a cargo de la Dirección Adjunta de Desarrollo Científico, según lo establecido en el Manual de Organización del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de febrero de dos mil dieciséis, que establece lo siguiente:

"**Dirección Adjunta de Desarrollo Científico**

"Funciones: ...

"Supervisar la conducción de la operación del SNI, en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables. El titular de la Dirección Adjunta fungirá como secretario Ejecutivo ... del Comité Directivo de Cátedras CONACyT y podrá proponer modificaciones a su normativa."

- Propiciar la movilidad de los investigadores en el país y favorecer el fortalecimiento de la actividad científica y tecnológica en los Estados de la República; y,

- Contribuir a la vinculación de los investigadores que realizan actividades científicas, desarrollos tecnológicos y de formación de recursos humanos especializados con los gobiernos, empresas y organizaciones sociales.

En cuanto a su estructura orgánica, el Sistema Nacional de Investigadores cuenta con dos instancias que se dividen de la siguiente manera:

### 1. **Instancias colegiadas**, compuestas por:

**a. El Consejo de Aprobación**; definido como la instancia de mayor autoridad en el Sistema Nacional de Investigadores.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> **Artículo 7.** El Consejo de Aprobación es la instancia de mayor autoridad en el SNI y tendrá las funciones siguientes:

"I. Definir el número y las características de las comisiones dictaminadoras que evaluarán las solicitudes de ingreso o permanencia al SNI que presente el director del SNI;

"II. Designar anualmente a los miembros de las comisiones dictaminadoras que concluyan su periodo de tres años, a partir de las propuestas que le presente el secretario Ejecutivo;

"III. Designar a los miembros de la Comisión de Investigadores Eméritos, a partir de la propuesta que le presente el secretario Ejecutivo;

"IV. Designar a los miembros de la Junta de Honor con base en las propuestas que le formule el secretario Ejecutivo;

"V. Aprobar las convocatorias que anualmente le presente el secretario Ejecutivo;

"VI. Aprobar los criterios específicos de evaluación por área del conocimiento que le presenten las Comisiones Dictaminadoras por conducto del secretario Ejecutivo;

"VII. Resolver sobre el otorgamiento de las distinciones que, por conducto del secretario Ejecutivo, le propongan las comisiones dictaminadoras y las Comisiones Revisoras, así como la Comisión de Investigadores Eméritos;

"VIII. Resolver sobre las recomendaciones que, por conducto del secretario Ejecutivo, le presente la Junta de Honor y determinar las sanciones que sean procedentes por las faltas en que incurran los miembros del SNI;

"IX. Someter, por conducto del secretario Ejecutivo, a la aprobación de la Junta de Gobierno del CONACyT, los proyectos de modificaciones del reglamento;

"X. Aprobar las disposiciones normativas y lineamientos que regulen su funcionamiento interno y el de las demás instancias colegiadas del SNI;

"XI. Resolver sobre los asuntos que no estén conferidos a ninguna otra instancia de las previstas en el reglamento, y aprobar los casos de excepción debidamente justificados;

"XII. Autorizar, previo dictamen de incobrabilidad o incosteabilidad emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos, la cancelación del registro de los estímulos económicos por notificación extemporánea, que presente el secretario Ejecutivo.

"XIII. Las demás que se deriven del reglamento y otras normas y disposiciones administrativas aplicables."

**b. El Comité Consultivo;** órgano que tiene por objeto, proponer la formulación y aplicación de políticas del Sistema Nacional de Investigadores que favorezcan el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.<sup>11</sup>

**c. Las Comisiones Dictaminadoras;** órgano sectorizado en diversas áreas del conocimiento,<sup>12</sup> que tiene por objeto evaluar, mediante el análisis hecho por pares, la calidad académica, la trascendencia y el impacto del trabajo de investigación científica y tecnológica, la docencia y la formación de recursos humanos, que con las solicitudes de ingreso o permanencia les presente el director del Sistema Nacional de Investigadores.<sup>13</sup>

**d. Las Comisiones Revisoras;** que tienen por objeto conocer, dictaminar y recomendar respecto de los recursos de reconsideración de las solicitudes de ingreso o permanencia en el Sistema Nacional de Investigadores, que les presenten por escrito, a través del medio que considere el Conacyt, los participantes inconformes, por conducto del secretario Ejecutivo, mediante dictamen en el cual emitirán las recomendaciones correspondientes al Consejo de Aprobación.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> **"Artículo 9.** El Comité Consultivo tendrá por objeto predominante, proponer la formulación y aplicación de políticas del SNI que favorezcan el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación."

<sup>12</sup> **"Artículo 12.** Habrá una Comisión Dictaminadora para cada una de las siguientes áreas del conocimiento:

"I. Físico-Matemáticas y ciencias de la tierra;

"II. Biología y química;

"III. Medicina y ciencias de la salud;

"IV. Humanidades y ciencias de la conducta;

"V. Ciencias sociales;

"VI. Biotecnología y ciencias agropecuarias;

"VII. Ingenierías;

"Además de la comisión transversal de:

"VIII. Tecnología;

"IX. Las demás que determine el consejo de aprobación."

<sup>13</sup> **"Artículo 11.** Las Comisiones Dictaminadoras tendrán por objeto evaluar, mediante el análisis hecho por pares, la calidad académica, la trascendencia y el impacto del trabajo de investigación científica y tecnológica, la docencia y la formación de recursos humanos, que con las solicitudes de ingreso o permanencia les presente el director del SNI."

<sup>14</sup> **"Artículo 15.** Las Comisiones Revisoras tendrán por objeto conocer, dictaminar y recomendar respecto de los recursos de reconsideración de las solicitudes de ingreso o permanencia en el SNI, que les presenten por escrito, a través del medio que considere el CONACyT, los participantes inconformes, por conducto del secretario Ejecutivo, mediante dictamen en el cual emitirán las recomendaciones correspondientes al Consejo de Aprobación por conducto del secretario Ejecutivo."

**e. La Comisión de Investigadores Eméritos;** que tiene como función, recomendar a aquellos investigadores solicitantes que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el reglamento, estimen meritorios para obtener la calidad de emérito.<sup>15</sup>

**f. La Junta de Honor;** que tiene como objeto analizar los casos que se presenten formalmente por escrito de manera fundamentada, argumentada y con las pruebas suficientes, en que se presume la comisión de una falta de ética profesional por parte de los investigadores del Sistema Nacional de Investigadores y que atañe directamente a su relación con el sistema,<sup>16</sup> y;

**g. Las Comisiones Transversales;** las cuales define el reglamento como aquellas que cubren todas las áreas disciplinarias.<sup>17</sup>

## 2. Instancias personales, compuestas por:

**a. El secretario Ejecutivo;** quien de acuerdo con el reglamento será el director adjunto de Desarrollo Científico del Conacyt,<sup>18</sup> y

**b. El director del Sistema Nacional de Investigadores;** quien entre otras funciones, tiene la de recibir las solicitudes que se presenten al Sistema Nacional de Investigadores y remitirlas a las Comisiones Dictaminadoras para su evaluación.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> "Artículo 17. El objeto de la Comisión de Investigadores Eméritos será la de recomendar a aquellos investigadores solicitantes que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el reglamento, estimen meritorios para obtener la calidad de emérito."

<sup>16</sup> "Artículo 19. La Junta de Honor tendrá como objeto, analizar los casos que se presenten formalmente por escrito de manera fundamentada, argumentada y con las pruebas suficientes, en que se presume la comisión de una falta de ética profesional por parte de los investigadores del SNI y que atañe directamente a su relación con el SNI."

<sup>17</sup> "Artículo 2. Para los efectos de este reglamento se entenderá por: ...

"IV. Comisión, conjunto de miembros del SNI integrados ex profeso para, en el marco de lo establecido en el reglamento con respecto a los requisitos y criterios generales así como en los criterios específicos, evaluar las solicitudes que se reciben en respuesta a las convocatorias emitidas por el SNI. Hay comisiones dictaminadoras, revisoras, de investigadores eméritos, transversales (**que cubren todas las áreas disciplinares (sic)**) y aquellas que se consideren necesarias."

<sup>18</sup> "Artículo 21. El secretario Ejecutivo del SNI será el director adjunto de Desarrollo Científico del CONACyT, quien tendrá las siguientes funciones: ..."

<sup>19</sup> "Artículo 22. El director del SNI tendrá las siguientes funciones

"...

"III. Recibir las solicitudes que los investigadores presenten al SNI y remitirlas a las Comisiones Dictaminadoras correspondientes para su evaluación."

El ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, opera a través de convocatorias emitidas por sus órganos, que fijan las bases para otorgar la admisión a aquellos solicitantes que realizan habitual y sistemáticamente actividades de investigación científica o tecnológica en México y que buscan el otorgamiento de una distinción por parte del Gobierno Federal por su sobresaliente calidad en la producción y formación de nuevos investigadores, así como por su aportación al fortalecimiento de la investigación científica o tecnológica del país, en su línea de estudio.<sup>20</sup>

Así, el proceso de selección para ingreso a este sistema inicia con la presentación de una convocatoria por el director general del Sistema Nacional de Investigadores al secretario Ejecutivo, quien la somete para su conformidad al Comité de Aprobación, órgano que posteriormente es el encargado de su publicación en el portal del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,<sup>21</sup> haciendo conocer a los interesados las bases del concurso para acceder a las distinciones a que se refiere el reglamento.<sup>22</sup>

Una vez recibidas la solicitud y documentación requerida conforme a los tiempos, requisitos y formalidades que se establecen en la convocatoria, la solicitud es turnada y evaluada por la Comisión Dictaminadora, por al

<sup>20</sup> **Artículo 23.** Para ser miembro del SNI se requiere que el investigador:

"I. Realice habitual y sistemáticamente actividades de investigación científica o tecnológica; ..."

**Artículo 44.** Se entiende por distinción al reconocimiento público que otorga el Gobierno Federal por medio del SNI a los científicos y tecnólogos que hayan sobresalido por la calidad de su producción y en la formación de nuevos investigadores, así como por su aportación al fortalecimiento de la investigación científica o tecnológica del país, en su línea de estudio."

<sup>21</sup> **Artículo 22.** El director del SNI tendrá las siguientes funciones:

"...

"II. Formular los proyectos de las convocatorias a que se refiere el reglamento y someterlas a la consideración del secretario Ejecutivo."

**Artículo 21.** El secretario Ejecutivo del SNI será el director adjunto de Desarrollo Científico del CONACyT, quien tendrá las siguientes funciones:

"...

"II. Publicar las convocatorias aprobadas por el Consejo de Aprobación."

**Artículo 7.** El Consejo de Aprobación es la instancia de mayor autoridad en el SNI y tendrá las funciones siguientes:

"...

"V. Aprobar las convocatorias que anualmente le presente el secretario Ejecutivo;"

**Artículo 25.** Las convocatorias y los correspondientes criterios de evaluación para cada área del conocimiento serán publicados en el portal del CONACyT."

<sup>22</sup> **Artículo 2.** Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

"...

"IX. Convocatoria, el documento publicado en el portal del CONACyT mediante el cual se dan a conocer las bases del concurso para acceder a las distinciones a que se refiere el presente reglamento."

menos dos de sus integrantes, con base en diversos criterios generales y específicos previamente publicados respecto a cada área de conocimiento y

<sup>23</sup> **Artículo 27.** A partir de los criterios generales de evaluación a que se refiere el reglamento, cada una de las comisiones dictaminadoras deberá definir los criterios específicos, mismos que serán presentados al Consejo de Aprobación a través del secretario Ejecutivo.

"Una vez aprobados, los criterios específicos de evaluación deberán publicarse en el portal del CONACyT."

**Artículo 28.** El director del SNI turnará las solicitudes a las comisiones para que de acuerdo con los criterios generales y específicos de evaluación del área del conocimiento que corresponda, emitan su recomendación sobre el ingreso o reingreso de los solicitantes."

**Artículo 29.** Las comisiones al evaluar las solicitudes tendrán en cuenta la calidad de las aportaciones y la cantidad de productos de investigación y desarrollos tecnológicos presentados por el solicitante.

"Cada solicitud deberá ser evaluada por, al menos, dos integrantes de la comisión correspondiente y resuelta por el Pleno."

**Artículo 30.** Los criterios de evaluación tienen como objetivo orientar los trabajos y las recomendaciones de las comisiones, para la evaluación de los méritos académicos, científicos y tecnológicos de los solicitantes. En dicha evaluación se considerará fundamentalmente la calidad de la producción de investigación científica y tecnológica, así como la formación de recursos humanos especializados a través de los programas de estudio de nivel licenciatura y de posgrado de calidad.

"Se considerarán como estudios de educación superior de calidad, aquellos que cuenten con reconocimiento público y notorio en el país, o por organismos acreditadores nacionales o internacionales, sin perjuicio de los criterios específicos que al respecto emita el Consejo de Aprobación.

"De manera complementaria se considerarán, la participación del solicitante en Comisiones Dictaminadoras y en evaluación técnica de proyectos apoyados por los fondos o programas del CONACyT; la labor de difusión y divulgación; la vinculación entre la investigación y los sectores público, privado y social; la participación en el desarrollo institucional y en la creación, actualización y fortalecimiento de planes y programas de estudio. Estas actividades no sustituyen a los productos fundamentales que refiere el primer párrafo del presente artículo."

**Artículo 31.** Los productos de investigación que serán considerados fundamentalmente para decidir sobre el ingreso o reingreso al SNI, serán:

"I. Investigación científica y tecnológica:

"a. Artículos que hayan sido sujetos a un arbitraje riguroso por comités editoriales de reconocido prestigio.

"b. Libros dictaminados y publicados por editoriales de reconocido prestigio en el ámbito de la investigación.

"c. Capítulos de libros dictaminados y publicados por editoriales de reconocido prestigio en el ámbito de la investigación.

"d. Patentes concedidas en México o en el extranjero.

"e. Desarrollos tecnológicos con base científica.

"f. Innovaciones con impacto demostrado.

"g. Transferencias tecnológicas con usuarios distintos de quien la llevó a cabo.

"II. Formación de científicos y tecnólogos:

"a. Dirección de tesis profesionales o de posgrado terminadas; codirecciones reconocidas oficialmente.

"b. Participación en comités tutoriales.

"c. Impartición de cursos en licenciatura y posgrado.

"d. Formación de investigadores y de grupos de investigación."

tomando en cuenta la calidad de las aportaciones y cantidad de productos de investigación y desarrollo tecnológico presentados por el solicitante.<sup>23</sup>

Realizado lo anterior, el reglamento establece que la Comisión Dictaminadora actuando en Pleno, emitirá una recomendación que será presentada para su revisión al Consejo de Aprobación a través del secretario Ejecutivo, dentro de los seis meses siguientes al inicio del proceso de evaluación.<sup>24</sup>

Recibida la recomendación, el Consejo de Aprobación, resolverá sobre lo presentado por la Comisión Dictaminadora y si considera que es aprobatoria, determinara la categoría de distinción y nivel que se le debe otorgar al solicitante. Estos reconocimientos, se dividen en tres categorías distintas<sup>25</sup> y

---

**"Artículo 32.** Para la permanencia o promoción se considerarán, de manera adicional, la participación en cuerpos colegiados de evaluación científica y tecnológica o cuerpos editoriales; la participación en Comisiones Dictaminadoras, particularmente las del CONACyT; la comunicación pública de la ciencia; la divulgación y difusión del conocimiento científico o tecnológico; la vinculación de la investigación con los sectores público, social y privado; la participación en el desarrollo de la institución en que presta sus servicios, y en la creación, actualización y fortalecimiento de planes y programas de estudio."

**"Artículo 33.** Los elementos en que se sustentará la evaluación de los solicitantes para su incorporación al SNI, serán:

"I. Para los solicitantes de reingreso vigente, la producción científica y tecnológica, así como la formación de recursos humanos generada con posterioridad al último periodo de evaluación, así como, en caso de ser susceptibles de subir de nivel, la obra global reflejada a través de los resultados de las actividades de investigación realizadas;

"II. Para los solicitantes de nuevo ingreso y reingreso no vigente, se evaluará la producción científica y tecnológica, así como la de formación de recursos humanos generada en los tres años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud. Además, como un elemento complementario, se podrá tomar en cuenta la producción global.

"Para evaluar la calidad de la producción reportada, en todos los casos se tomará en cuenta:

"a. La originalidad de los trabajos y la contribución individual del solicitante en el caso de varios autores.

"b. Su influencia en la formación de recursos humanos y en la consolidación de líneas de investigación.

"c. La trascendencia de los productos de investigación en la solución de problemas científicos y tecnológicos.

"d. Su repercusión en la creación de empresas de alto valor agregado o relevancia en problemas sociales.

"e. El liderazgo y reconocimiento nacional e internacional del solicitante.

"f. La innovación con impacto."

<sup>24</sup> **"Artículo 35.** Las Comisiones Dictaminadoras emitirán sus recomendaciones con base en los criterios de evaluación generales y específicos y se presentarán al Consejo de Aprobación a través del secretario Ejecutivo, dentro de los seis meses siguientes al inicio del proceso de evaluación."

<sup>25</sup> **"Artículo 44.** ... Las distinciones que confiere el SNI se clasifican en tres categorías que son:

"I. Candidato a investigador nacional;

"II. Investigador nacional, con tres niveles, y

"III. Investigador nacional emérito."

se encuentran sujetos a requisitos específicos que se incrementan de manera gradual según el tipo de distinción y nivel al que se pretenda acceder.

Adicionalmente, cabe señalar que las distinciones que otorga el Sistema Nacional de Investigadores podrán traer aparejada, la entrega de un estímulo económico determinado de acuerdo con el nivel concedido,<sup>26</sup> que se otorga a través de fondos públicos, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y sujeto a un orden específico delimitado en el propio reglamento.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> **Artículo 2.** Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

"...

"XI. Estímulo económico, el apoyo económico asociado, en su caso, a la distinción."

**Artículo 57.** La entrega de los estímulos económicos se hará en forma mensual y estará sujeta a la existencia y disponibilidad de la partida presupuestal correspondiente. Los montos de dichos estímulos se regirán por la siguiente tabla para cada categoría y nivel:

"I. Candidato a investigador nacional: \$6,800;

"II. Investigador nacional nivel I: \$13,600;

"III. Investigador nacional nivel II: \$18,200;

"IV. Investigador nacional nivel III: \$31,900;

"V. Investigador nacional emérito: \$31,900.

"Los investigadores que hayan obtenido alguna de las distinciones y se encuentren adscritos a alguna dependencia, entidad, institución de educación superior o centro donde se realice investigación en alguno de los Estados de la República, recibirán adicionalmente un tercio del estímulo que le corresponde al candidato a investigador nacional, sujeto a disponibilidad presupuestal.

"A partir del 1 de enero de cada año, los estímulos económicos observarán un incremento anual de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor pero nunca superior al del 3%, el cual se dará a conocer a través del portal del CONACyT.

"Los estímulos económicos otorgados en forma directa por el SNI estarán exentos del pago del impuesto correspondiente, conforme lo establezca la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se darán sin perjuicio de los ingresos que por concepto de salario, compensaciones y otras prestaciones tengan sus miembros."

<sup>27</sup> **Artículo 55.** Con las distinciones, el SNI podrá otorgar estímulos económicos para cada una de las categorías y niveles señalados en el reglamento, los cuales se otorgarán a través de fondos públicos, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

"La entrega de estos estímulos económicos a los miembros del SNI será efectuada por el CONACyT a través de los instrumentos que implemente para tal efecto.

"El orden de prioridad para el otorgamiento de los estímulos será el siguiente:

"a. Para los científicos y tecnólogos de las dependencias, entidades, instituciones de educación superior y de los centros de investigación del sector público o de las entidades federativas; así como para los investigadores que ocupan las Cátedras CONACyT, y

"b. Para los científicos y tecnólogos que laboran en instituciones de educación superior o centros de investigación de los sectores social y privado inscritos o preinscritos en el RENIECYT, una vez cubiertos los estímulos a que se refiere la fracción anterior y de acuerdo con los convenios previamente celebrados con dichas instituciones."

<sup>28</sup> **Artículo 70.** Son obligaciones de los investigadores miembros del SNI:

"I. Suscribir un convenio con el CONACyT, en donde se estipulen las formas y condiciones para el otorgamiento del estímulo económico, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las modalidades que convengan las partes;

De igual forma, es importante mencionar que el otorgamiento de la distinción e ingreso al Sistema Nacional conlleva una serie de obligaciones que deben cumplir los investigadores<sup>28</sup> así como la sujeción a un régimen sancionador dirigido por la Junta de Honor que penaliza las irregularidades cometidas por su falta de apego a las normas éticas de investigador.

"II. Presentar en el transcurso de cada año, a petición del director del SNI, el comprobante de adscripción debidamente actualizado, conforme a la modalidad que establezca el propio sistema;

"III. Notificar al SNI sobre cualquier cambio en su situación laboral, contractual o académica dentro de los primeros treinta días naturales posteriores a éste y enviar la documentación probatoria correspondiente, en caso de no hacerlo se considerará como notificación extemporánea; por este motivo ese mes tendrá que ser reintegrado si no se presenta dicha notificación;

"IV. Notificar de inmediato al SNI, a través del director del mismo, cualquier irregularidad que se presente en el pago de los estímulos económicos y reintegrar de inmediato los que se reciban en exceso sin tener derecho a ello;

"V. Realizar cualquier gestión de manera pacífica y respetuosa;

"VI. Impartir docencia en los diversos niveles de la educación superior y estar dispuestos a participar en la dirección de tesis o proyectos de investigación. La pertenencia al SNI no deberá ir en menoscabo del cumplimiento de las funciones que los investigadores contrajeron con sus instituciones de adscripción. Las Comisiones Dictaminadoras podrán dispensar esta obligación;

"VII. Colaborar con el SNI en las Comisiones Dictaminadoras o como evaluador de proyectos financiados por los programas de CONACyT o de Fondos regulados en la Ley de Ciencia y Tecnología en su calidad de miembro del RCEA. Esta colaboración se realizará a petición expresa del CONACyT o de la instancia facultada para ello;

"VIII. El reconocimiento que se otorga a los miembros del SNI les impone el deber de guardar una conducta apegada a las normas éticas relativas al carácter profesional de su actividad. Toda la información que presente deberá ser verídica y comprobable. En caso de encontrarse alteración de datos oficiales o falta dolosa a la veracidad en la información suministrada, el expediente será remitido a la Junta de Honor para acreditar responsabilidad, y

"IX. Cuando participe en alguna Comisión Dictaminadora, Revisora o Comisión de investigadores eméritos deberá observar en todo momento las normas de ética, y en su caso, deberá excusarse de opinar o recomendar, cuando tenga algún interés directo o indirecto en el asunto o exista amistad o enemistad manifiesta con alguno o algunos de los investigadores evaluados.

"En el caso de los investigadores mexicanos en el extranjero, no serán aplicables las fracciones I, II, IV y VI."

**"Artículo 72.** Las sanciones por las irregularidades cometidas por los miembros del SNI, especialmente por la falta de apego a las normas éticas relativas a su carácter de investigador consistirán en:

"I. Amonestación privada o pública;

"II. Revocación del cargo o comisión que le hubiere sido conferida en el SNI;

"III. Suspensión en los derechos que le confiere la distinción como miembro del SNI, hasta por veinte años;

"IV. Pérdida de la distinción como miembro del SNI, y en su caso la imposibilidad de reingresar al SNI hasta por 20 años."

<sup>29</sup> **"Artículo 37.** En contra de las resoluciones del Consejo de Aprobación, procederá el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de publicación de los resultados.

"Se exceptúan las resoluciones para el otorgamiento de la distinción de Investigador Nacional Emérito, las cuales serán definitivas e inapelables.

Por otro lado, se advierte que el reglamento prevé la existencia de un recurso de reconsideración que procede en contra de las resoluciones que emita el Consejo de Aprobación,<sup>29</sup> las que en el caso constituyeron el acto reclamado que dio origen a la presente contradicción por la negativa a otorgar la distinción solicitada.

De este recurso conocen en primer término las Comisiones Revisoras, las cuales remiten un dictamen de recomendación al Consejo de Aprobación por conducto del secretario Ejecutivo para que sea éste el que resuelva sobre el otorgamiento o no de la distinción. Asimismo, el reglamento estipula que la resolución que se emita, al resolver el recurso, será definitiva e inapelable y no admitirá recurso alguno.

Ahora bien, una vez que se han demarcado las características y el procedimiento de ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, es preciso determinar si la negativa a poder acceder a éste y recibir una distinción por los órganos correspondientes de ese sistema, constituye un acto de autoridad susceptible de impugnarse a través del juicio de amparo.

El artículo 5o. de la Ley de Amparo vigente<sup>30</sup> prevé 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 omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Igualmente, el precepto establece 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

---

"El recurso deberá presentarse a través del sistema informático del CONACyT, conforme al mecanismo que se indique en la publicación de resultados, y posteriormente se turnará a la Comisión Revisora que corresponda."

**"Artículo 41.** La recomendación emitida por la Comisión Revisora se someterá a la consideración del Consejo de Aprobación a través del secretario Ejecutivo, para su decisión final. Las resoluciones del Consejo de Aprobación serán definitivas e inapelables, por lo que no se admitirá recurso alguno."

<sup>30</sup> **"Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo: ...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. ..."

de la propia fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 164/2011,<sup>31</sup> que si bien fue emitida conforme a la anterior Ley de Amparo es acorde con el ordenamiento vigente y las notas distintivas que caracterizan a los actos de autoridad.

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

Tomando en consideración los elementos reconocidos en la citada jurisprudencia, esta Sala considera que la resolución final que resuelve sobre la negativa de ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, constituye un acto de autoridad susceptible de impugnarse a través del juicio de amparo, en atención a lo siguiente:

En primer término, conviene recordar que de acuerdo con su ley orgánica, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología es el órgano encargado de ser la entidad asesora del Ejecutivo especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, obligación que deriva de lo dispuesto en la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Federal y que le permite en ejercicio de sus atribuciones conferidas, implementar el Sistema Nacional de Investigadores.

De esta manera, resulta evidente que la organización del sistema es realizada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en su carácter de ente público, dentro de un plano de supra a subordinación regulado por el

<sup>31</sup> Registro digital: 161133, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089.

derecho público, entablado entre un órgano de gobierno y los gobernados, en el que da cumplimiento a las disposiciones legales que le confieren atribuciones específicas y no de manera espontánea o discrecional.

Asimismo, dicho órgano impone su voluntad hacia los particulares sin necesidad de acudir a los tribunales, desde el primer momento en que emite la convocatoria para ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, así como cuando decide en definitiva respecto a la aceptación de los solicitantes.

En esa tesitura, los criterios de participación y evaluación que adopte tanto para el acceso al sistema como al momento de aplicarlos cuando se examina a los solicitantes, pueden descartar a algunos de ellos, causando un perjuicio a su esfera jurídica al privarles de obtener las distinciones y beneficios que conlleva el ingreso al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

De igual forma, esta Sala considera que el deber que se reconoce en la fracción V del artículo 3o. constitucional, de "*apoyar la investigación científica y tecnológica*", no puede traducirse en una mera obligación programática del Estado de fomento a estas actividades, sino que dicho reconocimiento también trae aparejada la existencia de un derecho correlativo de los particulares a que en sus actividades de investigación no exista una indebida intromisión estatal, así como a que en aquellos programas donde el Estado sea partícipe, se de una adecuada configuración jurídica que tanto por su organización como procedimientos posibiliten un ejercicio apropiado.

Por lo que se estima que los aspirantes no sólo generan una expectativa de derecho cuando pretenden ingresar al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pues su entrada se respalda en lo dispuesto en la fracción V del artículo 3o. constitucional, que obliga al apoyo del Estado en las actividades de investigación científica y tecnológica y en esa medida justifica la exigencia de que en aquellos programas reglamentados y organizados por él, no se impongan requisitos o realicen evaluaciones injustificadas o desproporcionales, que pudieran estar exentas de revisión por un medio de control constitucional.

En ese sentido, es importante señalar que el apoyo a la investigación científica y tecnológica cumple con una finalidad social de progreso que se encuentra estrechamente relacionada con la impartición de la educación superior, como el propio Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores reconoce al exigir entre los requisitos y condiciones de sus miembros y solicitantes,

que exista una vinculación adecuada entre las actividades de investigación y docencia que de manera individual prestan en instituciones de educación superior.<sup>32</sup>

Incluso, esta correlación de ambas actividades y la importancia que generan en el desarrollo del país, fueron expresadas por el Constituyente en los trabajos legislativos que dieron origen a esta disposición constitucional.

"... En materia de educación superior, las instituciones de carácter público han desempeñado un papel estratégico en la preparación de los profesionistas que requiere el desarrollo del país y en el campo de la investigación científica. En el futuro, **esa función estratégica será todavía de mayor importancia, por lo que el Estado no habrá de escatimar recursos para esas instituciones. Es una exigencia de la soberanía, de una economía competitiva y de la justicia.**"<sup>33</sup>

Igualmente, a nivel internacional se ha reconocido en la "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI" adoptada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior celebrada en octubre de 1998 en

---

<sup>32</sup> Esto se puede apreciar de los siguientes artículos del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores.

"**Artículo 4.** Para cumplir con su objeto, el SNI tendrá las siguientes facultades y responsabilidades:

"...

"III. **Promover entre los investigadores, la vinculación de la investigación con la docencia que imparten en las instituciones de educación superior.**"

"**Artículo 56.** Los miembros del SNI podrán recibir el estímulo económico correspondiente a cada categoría y nivel cuando cumplan los siguientes requisitos: **contar con un contrato laboral o convenio institucional como personal activo, vigente y remunerado** como corresponde al nivel académico respectivo de por lo menos 20 horas semana mes para realizar actividades de investigación científica o tecnológica en alguna de las dependencias, entidades, instituciones de educación superior o centros de investigación de los sectores público, privado o social de México que tengan por objeto el desarrollo de actividades de investigación científica o tecnológica. Los servicios establecidos en el contrato o convenio deberán ser acreditados por medio de un comprobante de adscripción proporcionado en el formato y con las condiciones que establezca este Sistema. ..."

"**Artículo 70.** Son obligaciones de los investigadores miembros del SNI:

"...

"VI. **Impartir docencia en los diversos niveles de la educación superior y estar dispuestos a participar en la dirección de tesis o proyectos de investigación. La pertenencia al SNI no deberá ir en menoscabo del cumplimiento de las funciones que los investigadores contrajeron con sus instituciones de adscripción. Las Comisiones Dictaminadoras podrán dispensar esta obligación.**"

<sup>33</sup> Dictamen presentado por la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 1992.

la sede de la Unesco en París, la importancia del apoyo en la investigación científica por parte del Estado, con la finalidad de tener una educación superior de calidad que genere un óptimo desarrollo social.

**"Artículo 5. Promoción del saber mediante la investigación en los ámbitos de la ciencia, el arte y las humanidades y la difusión de sus resultados**

"a) El progreso del conocimiento mediante la investigación es una función esencial de todos los sistemas de educación superior que tienen el deber de promover los estudios de postgrado. Deberían fomentarse y reforzarse la innovación, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en los programas, fundando las orientaciones a largo plazo en los objetivos y necesidades sociales y culturales. Se debería establecer un equilibrio adecuado entre la investigación fundamental y la orientada hacia objetivos específicos.

**"b) Las instituciones deberán velar por que todos los miembros de la comunidad académica que realizan investigaciones reciban formación, recursos y apoyo suficientes. Los derechos intelectuales y culturales derivados de las conclusiones de la investigación deberían utilizarse en provecho de la humanidad y protegerse para evitar su uso indebido.**

"c) Se debería incrementar la investigación en todas las disciplinas, comprendidas las ciencias sociales y humanas, las ciencias de la educación (incluida la investigación sobre la educación superior), la ingeniería, las ciencias naturales, las matemáticas, la informática y las artes, en el marco de políticas nacionales, regionales e internacionales de investigación y desarrollo. **Reviste especial importancia el fomento de las capacidades de investigación en los establecimientos de enseñanza superior con funciones de investigación puesto que cuando la educación superior y la investigación se llevan a cabo en un alto nivel dentro de la misma institución se logra una potenciación mutua de la calidad. Estas instituciones deberían obtener el apoyo material y financiero necesario de fuentes públicas y privadas.**"

**"Artículo 14. La financiación de la educación superior como servicio público**

"La financiación de la educación superior requiere recursos públicos y privados. El Estado conserva una función esencial en esa financiación.

"a) La diversificación de las fuentes de financiación refleja el apoyo que la sociedad presta a esta última y se debería seguir reforzando a fin de garantizar el desarrollo de este tipo de enseñanza, de aumentar su eficacia y de mantener su calidad y pertinencia. **El apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo fundamental para asegurar que las misiones educativas y sociales se llevan a cabo de manera equilibrada.**

"b) La sociedad en su conjunto debería apoyar la educación de todos los niveles, incluida la enseñanza superior dado el papel que ésta desempeña en el fomento de un desarrollo económico, social y cultural sostenible. La movilización con este fin depende de la sensibilización y la participación del público, de los sectores público y privado de la economía, de los parlamentos, de los medios de comunicación, de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, de los estudiantes y de los establecimientos, de las familias y de todos los agentes sociales que intervienen en la enseñanza superior."

Así, al tener la investigación científica y tecnológica una relación directa con la impartición de educación superior, la cual el Constituyente considera como necesaria para el desarrollo de la Nación, según lo reconocido en la propia fracción V del artículo 3o. constitucional, resulta que la afectación a esta actividad que el Estado tiene la obligación de apoyar, exige un deber de fundar y motivar adecuadamente aquellos actos que restrinjan su ejercicio, en acatamiento al artículo 16 de la Constitución Federal.

Por tanto, advertidos estos elementos, debe concluirse que la resolución final que confirma la negativa de distinción e ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, dependiente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, constituye un acto de autoridad ante el que procede el juicio de amparo, en tanto se cumplan con los demás presupuestos procesales para su procedencia.

Por último, cabe señalar que esta conclusión es congruente con lo resuelto por esta Segunda Sala en el amparo en revisión 922/2016,<sup>34</sup> en el que si bien no fue analizado el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de

---

<sup>34</sup> Resuelto en sesión de cinco de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos. Estuvo ausente el Ministro Franco González Salas.

Ciencia y Tecnología, sí se tuvo por validada la procedencia del juicio en contra de, entre otros actos, la resolución que negó a la quejosa su permanencia en dicho sistema.

En mérito de lo expuesto, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se presenta:

SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. LA RESOLUCIÓN FINAL EMITIDA POR EL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LA QUE NIEGA A UN ASPIRANTE SU DISTINCIÓN E INGRESO A AQUÉL, ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. La resolución aludida constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo indirecto, ya que, tomando en consideración que la organización del Sistema Nacional de Investigadores la realiza el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en su carácter de ente público, dentro de un plano de supra a subordinación regulado por el derecho público, entablado entre un órgano de gobierno y los gobernados, en el que da cumplimiento a las disposiciones legales que le confieren atribuciones específicas y donde impone su voluntad hacia los particulares sin necesidad de acudir a los tribunales desde el primer momento en que emite la convocatoria para el ingreso al Sistema referido, así como cuando decide en definitiva respecto a la aceptación de los solicitantes. Asimismo, los aspirantes no sólo generan una expectativa de derecho cuando pretenden ingresar al Sistema, pues su entrada la respalda la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga al apoyo del Estado en las actividades de investigación científica y tecnológica y, en esa medida, justifica la exigencia de que en aquellos programas que reglamenta y organiza no se impongan requisitos ni se realicen evaluaciones injustificadas o desproporcionales que pudieran estar exentas de revisión por un medio de control constitucional. Por tanto, advertidos estos elementos, se concluye que la resolución final que niega a un aspirante su distinción e ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, dependiente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, constituye un acto de autoridad ante el que procede el juicio de amparo, en tanto se cumplan los demás presupuestos procesales para su procedencia.

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 contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo vigente; remítanse de inmediato la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Eduardo Medina Mora I. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra. El Ministro Javier Laynez Potisek, formulará voto concurrente.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. LA RESOLUCIÓN FINAL EMITIDA POR EL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LA QUE NIEGA A UN ASPIRANTE SU DISTINCIÓN E INGRESO A AQUEL, ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

La resolución aludida constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo indirecto, ya que, tomando en consideración que la organización del Sistema Nacional de Investigadores la realiza el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en su carácter de ente público, dentro de un plano de supra a subordinación regulado por el derecho público, entablado entre un órgano de gobierno y los gobernados, en el que da cumplimiento a las disposiciones legales que le confieren atribuciones específicas y donde impone su voluntad hacia los particulares sin necesidad de

acudir a los tribunales desde el primer momento en que emite la convocatoria para el ingreso al Sistema referido, así como cuando decide en definitiva respecto a la aceptación de los solicitantes. Asimismo, los aspirantes no sólo generan una expectativa de derecho cuando pretenden ingresar al Sistema, pues su entrada la respalda la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga al apoyo del Estado en las actividades de investigación científica y tecnológica y, en esa medida, justifica la exigencia de que en aquellos programas que reglamenta y organiza no se impongan requisitos ni se realicen evaluaciones injustificadas o desproporcionadas que pudieran estar exentas de revisión por un medio de control constitucional. Por tanto, advertidos estos elementos, se concluye que la resolución final que niega a un aspirante su distinción e ingreso al Sistema Nacional de Investigadores, dependiente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, constituye un acto de autoridad ante el que procede el juicio de amparo, en tanto se cumplan los demás presupuestos procesales para su procedencia.

## 2a./J. 97/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 15/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, Décimo Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, actual Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 21 de junio de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; Javier Laynez Potisek manifestó que haría voto concurrente. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 165/2016, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 155/2013, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al resolver el amparo en revisión 412/2014 (cuaderno auxiliar 815/2014).

Tesis de jurisprudencia 97/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del cinco de julio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

### Subsección 3. POR SUSTITUCIÓN

#### **MULTA POR OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES CUANDO MEDIÓ REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN (SUSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 206/2010).**

SOLICITUD DE SUSTITUCIÓN DE JURISPRUDENCIA 9/2016. MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 10 DE MAYO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diez de mayo de dos mil diecisiete.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio \*\*\*\*\*, de diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, recibido el veintidós siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito remitió el expediente original formado con motivo de la procedencia de la solicitud de sustitución de jurisprudencia 1/2016, formulada por el Magistrado Víctor Manuel Estrada Jungo, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, respecto de la jurisprudencia 2a./J. 206/2010, de rubro: "MULTA POR CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN VIRTUD DE REQUERIMIENTO PREVIO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN.", con registro digital: 162784,

publicada en el Tomo XXXIII, correspondiente a febrero de dos mil once, página setecientos setenta y cuatro, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

SEGUNDO.—Por acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la solicitud de sustitución de jurisprudencia, la registró con el expediente 9/2016, turnó el asunto a la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y ordenó el envío de los autos a la Segunda Sala de este Tribunal.

TERCERO.—Por acuerdo de doce de septiembre siguiente, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos a la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

CUARTO.—Posteriormente, en la sesión pública ordinaria celebrada por esta Segunda Sala el uno de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos, se desechó el proyecto de resolución presentado por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por lo que mediante acuerdo de dos del propio mes y año se retornó el presente asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con lo dispuesto en el artículo 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La solicitud de sustitución de jurisprudencia proviene de parte legítima, debido a que la formula el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito.

TERCERO.—**Procedencia.** Para estar en aptitud de establecer si la presente solicitud de sustitución de jurisprudencia es procedente, es preciso tener en cuenta los requisitos previstos en el artículo 230 de la Ley de Amparo en vigor.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "Artículo 230. La jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas:

Del numeral señalado se advierte que la procedencia de la solicitud de sustitución de una jurisprudencia emitida por el Pleno o alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos:

**A.** Que el Pleno de Circuito reciba petición de alguno de los Magistrados de los Tribunales Colegiados de su Circuito.

**B.** Que esa petición esté precedida de un caso resuelto en el que se aplicó la tesis que se pide sustituir.

**C.** Que la solicitud de sustitución de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte o de alguna de sus Salas, la realice el Pleno del Circuito al que pertenezca el órgano colegiado que la aplicó.

**D.** La solicitud debe ser aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno de Circuito.

**E.** En la solicitud deben expresarse las razones por las cuales se estima debe sustituirse.

---

"I. Cualquier Tribunal Colegiado de Circuito, previa petición de alguno de sus Magistrados, con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de Circuito al que pertenezcan que sustituya la jurisprudencia que por contradicción haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse.

"Para que los Plenos de Circuito sustituyan la jurisprudencia se requerirá de las dos terceras partes de los Magistrados que lo integran.

"II. Cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los Magistrados de los Tribunales Colegiados de su Circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la Sala correspondiente, que sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la Sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.

"III. Cualquiera de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa petición de alguno de los Ministros que las integran, y sólo con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sustituya la jurisprudencia que haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviaría la Sala correspondiente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.

"Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituya la jurisprudencia en términos de las fracciones II y III del presente artículo, se requerirá mayoría de cuando menos ocho votos en Pleno y cuatro en Sala.

"Cuando se resuelva sustituir la jurisprudencia, dicha resolución no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los que se hayan dictado las sentencias que la integran, ni la que se resolvió en el caso concreto que haya motivado la solicitud. Esta resolución se publicará y distribuirá en los términos establecidos en esta ley.

Los referidos requisitos se encuentran satisfechos de la manera siguiente:

### **A. Petición del Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito**

El Magistrado Víctor Estrada Jungo, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, mediante oficio treinta y nueve, de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, formuló petición formal al Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, para que éste valorara la conveniencia de elevar solicitud de sustitución de jurisprudencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **B. La petición se encuentra precedida de un caso resuelto en que se aplicó la jurisprudencia**

En la especie, el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, por mayoría de votos, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito resolvió el recurso de revisión fiscal \*\*\*\*\* de su índice. En lo conducente, el referido órgano colegiado sostuvo lo siguiente:

"SÉPTIMO.—Estudio de los conceptos de agravios. Los motivos de disenso son ineficaces.

"Los (sic) 81, fracción I y 82, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, vigentes en dos mil catorce, establecen: (se transcriben).

"Ahora, la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 367/2010 y dilucidar el tópico relativo a la fundamentación de la sanción que debe imponerse al contribuyente cuando cumple con sus obligaciones fiscales a requerimiento de autoridad, estableció las siguientes premisas:

"1. El artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil ocho y dos mil diez, prevén infracciones de carácter fiscal, relacionadas con la obligación del pago de contribuciones, presentación de solicitudes, avisos, información o de expedición de constancias, dentro de las cuales destacan:

"A. La no presentación de declaraciones, la cual con el solo hecho de incurrir en ésta, da lugar a que se configure la infracción a sancionar; y,

"B. El cumplimiento del contribuyente de una obligación de carácter fiscal a requerimiento de la autoridad fiscal, se configura una infracción a sancionar, en virtud de haberse tenido que formular ese requerimiento, para que fuese cumplida esa obligación.

"Acotó lo anterior independientemente de que el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo del requerimiento formulado, pueda dar lugar a la comisión de una infracción distinta.

"2. La omisión de presentar las declaraciones, se refiere a que deben ser presentadas en tiempo y forma, en los términos precisados por la normatividad fiscal, ya que, incluso, el hecho de no realizar esa presentación cumpliendo con las condiciones precisadas en los ordenamientos fiscales, dará lugar a que se incurra en alguna de las infracciones previstas en el artículo 81 del Código Fiscal de la Federación, sancionables desde el momento mismo de su comisión, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación.

"3. No podrá ser aplicada la multa, a pesar de que la omisión fuese subsanada fuera de tiempo, siempre y cuando la autoridad fiscal no hubiese descubierto esa omisión o no exista un requerimiento por parte de dicha autoridad para subsanarla, ya que de estar en alguno de estos últimos supuestos, ello eliminará la posibilidad de que el contribuyente se beneficie de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación.

"4. En caso de haber incurrido en la omisión de presentar declaración y existir un requerimiento por parte de la autoridad hacendaria, no será aplicable el beneficio previsto en el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, a pesar de que el contribuyente cumpla en tiempo y forma con dicho requerimiento, esto es, de cualquier forma se hará acreedor a la aplicación de la sanción, por la presentación fuera de plazo del cumplimiento de la obligación fiscal en mención, en términos de lo previsto en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación.

"5. La sanción aplicable será la prevista en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, por el cumplimiento fuera del plazo establecido por los ordenamientos correspondientes, de las obligaciones fiscales que tiene a su cargo el contribuyente, porque el hecho de que exista un requerimiento por parte de la autoridad hacendaria para conminar al contribuyente a cumplir con la obligación que tiene a su cargo, elimina la posibilidad de que sea cumplida de manera voluntaria y sin la aplicación de una sanción motivada por no haber cumplido con ésta, en el tiempo que establecen los ordenamientos fiscales correspondientes.

"Lo que sin duda permite corroborar el cumplimiento de los principios de tipicidad, reserva de ley y estricto derecho en relación con las infracciones y sanciones previstas en el Código Fiscal de la Federación, toda vez que el requerimiento de la autoridad hacendaria supone la omisión por parte del contribuyente y si ésta es subsanada después de la existencia de ese requerimiento,

no permite que se considere que fue cumplida en tiempo, sino de manera extemporánea y esa extemporaneidad se encuentra sancionada por lo dispuesto en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación.

"Las anteriores consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia, cuyos datos de identificación, rubro y texto se transcriben a continuación:

"MULTA POR CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN VIRTUD DE REQUERIMIENTO PREVIO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN.—Conforme al artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente que incurra en alguna de las infracciones tipificadas por el artículo 81, fracción I, de dicho ordenamiento, por haber omitido el cumplimiento de alguna de las obligaciones fiscales, no podrá ser sancionado en tanto cumpla voluntariamente con dicha obligación; esto es, para que el cumplimiento sea voluntario no debe mediar requerimiento de la autoridad exactora, pues éste tiene como efecto eliminar toda posibilidad de cumplir voluntariamente la obligación omitida y de concretar la exigencia de cumplimiento dentro del plazo en él establecido. Por tanto, si la autoridad requiere al contribuyente para que dentro de un plazo perentorio cumpla con la obligación omitida, ello no impide que, con fundamento en el artículo 82, fracción I, inciso d), en relación con su inciso a), del citado ordenamiento legal, imponga la multa correspondiente, pues lo que se sanciona es una omisión ya configurada por no haber presentado oportunamente la declaración relativa. De ahí que de la interpretación sistemática de los preceptos relativos, se concluye que si la autoridad exactora impone la multa señalando que lo hace por haber mediado requerimiento, ello significa que el cumplimiento de la obligación no fue voluntario y en tal supuesto la multa impuesta tiene, por ese motivo, la debida fundamentación legal.' (Novena Época. Registro «digital»: 162784. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, materia administrativa, tesis 2a./J. 206/2010, página 774)

"Conforme a lo antes destacado, el criterio rector establecido en la jurisprudencia invocada por la autoridad responsable, se traduce en que la presentación de una declaración informativa a requerimiento de autoridad contemplada como infracción en el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, es viable de sancionarse, con base en el precepto 82, fracción I, inciso d).

"Ahora, de la resolución impugnada se observa que el actor cometió la infracción prevista en el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación (declaración de pago provisional mensual del impuesto sobre la renta por actividades empresariales y declaración de pago mensual del impuesto al

valor agregado, durante noviembre de dos mil catorce), y que la sanción impuesta es la prevista en el diverso 82, fracción I, inciso a), del propio ordenamiento.

"Lo anterior se observa de la transcripción relativa a la resolución impugnada identificada con el número de control \*\*\*\*\*, de nueve de julio de dos mil quince, emitida por la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Celaya (folio 18):

"...

"El Servicio de Administración Tributaria (SAT), le comunica que tiene identificada la comisión de la(s) infracción(es) que a continuación se detalla(n) por los siguientes motivos:

Obligaciones omitidas o motivos	Periodo	Ejercicio	Motivación	Infracción	Sanción	Multa
Declaración de pago definitivo mensual de impuesto al valor agregado (IVA).	Noviembre	2014	Se determinó multa por haber presentado la obligación de pago correspondiente al mes noviembre de 2014, a requerimiento de la autoridad No. ***** que se notificó el 16/02/2015.	Artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.	Artículo 82, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.	\$*****
Declaración de pago provisional mensual de impuesto sobre la renta (ISR) por realizar actividades empresariales.	Noviembre	2014	Se determinó multa por haber presentado la obligación de pago correspondiente al mes noviembre de 2014, a requerimiento de la autoridad No. ***** que se notificó el 16/02/2015.	Artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.	Artículo 82, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.	\$*****
						\$***** ...'

"Como se advierte, si bien en la motivación se sostiene que la imposición de la multa obedece a que la obligación de pago correspondiente al mes de junio de dos mil catorce, se realizó a requerimiento de la autoridad, con fundamento en el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, el sustento legal que se señala para la imposición de la sanción es el diverso numeral 82, fracción I, inciso a), del propio ordenamiento, el cual prevé 'a) De \$1,240.00 a \$15,430.00, tratándose de declaraciones, por cada una de las obligaciones no declaradas'.

"Empero, si en el caso la contribuyente presentó las declaraciones correspondientes al mes de noviembre de dos mil catorce, hasta el diecisiete de febrero de dos mil quince, como lo aseveró en el hecho 2 de su demanda inicial (foja 7) y habiendo mediado requerimiento de la autoridad fiscal, siguiendo lo razonado por la superioridad, dicho cumplimiento se realizó de manera extemporánea, lo cual se encuentra sancionado por lo dispuesto en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso inciso a), por lo que si únicamente se citó esta última hipótesis sin hacer referencia al inciso d) del aludido numeral, donde se encuentra prevista la conducta a sancionar, el crédito, origen de la resolución impugnada, está indebidamente fundado.

"En ese sentido, fue correcta la determinación de la Sala Fiscal, al resolver que la multa impuesta se encuentra indebidamente sustentada en el inciso a) de la fracción I del invocado numeral 82 del código tributario federal, pues como se indicó, debió sustentarla en el inciso d) de la citada fracción, relacionándola con el diverso inciso a).

"Lo anterior, pues como lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el requerimiento de la autoridad hacendaria supone la omisión por parte del contribuyente y si ésta es subsanada después de la existencia de ese requerimiento, no permite que se considere que fue cumplida en tiempo, sino de manera extemporánea y esa extemporaneidad se encuentra sancionada por lo dispuesto en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación. De ahí que los motivos de disenso en estudio sean ineficaces."

De ahí que de la sola lectura de la resolución transcrita, se advierta que en el citado asunto fue aplicada la jurisprudencia objeto de la solicitud de sustitución.

**C. Que la solicitud de sustitución de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de sus Salas, la realice el Pleno del Circuito al que pertenezca el órgano colegiado que la aplicó y sea aprobada por la mayoría de sus integrantes**

De las constancias que integran el expediente de sustitución de jurisprudencia 1/2016 del índice del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, se advierte que dicho órgano estimó que se cumplían los requisitos formales de procedencia de la solicitud de sustitución de jurisprudencia, contestando que la petición presentada por el Magistrado Víctor Manuel Estrada Jungo, precede de la ejecutoria dictada el diecinueve de

mayo de dos mil dieciséis, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, pues al resolver el recurso de revisión fiscal \*\*\*\*\* , dicho órgano jurisdiccional aplicó la jurisprudencia 2a./J. 206/2010, que se pide sustituir. Y, sobre el particular, también se desprenden las razones por las cuales el Magistrado estima debe sustituirse la referida jurisprudencia.

#### **D. La solicitud debe ser aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno de Circuito**

En la especie, la solicitud de sustitución de jurisprudencia 1/2016 fue resuelta por unanimidad de votos, con voto aclaratorio del Magistrado Ariel Rojas Caballero.

#### **E. En la solicitud de sustitución de jurisprudencia deben expresarse las razones por las que se estima debe sustituirse**

Se estima que el criterio debe sustituirse por las razones siguientes:

"... El criterio rector de la jurisprudencia es que la presentación de una declaración a requerimiento de autoridad, contemplada como infracción en el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, es sancionable con base en el diverso 82, fracción I, inciso d), del citado ordenamiento.

"Cabe apuntar que en el texto de la jurisprudencia 2a./J. 206/2010 se señala que el fundamento de la multa por cumplimiento de obligaciones fiscales a requerimiento de la autoridad hacendaria es: 'el artículo 82, fracción I, inciso d), en relación con su inciso a), del citado ordenamiento legal', sin embargo, como señala el Magistrado solicitante, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 367/2010 no se explica la razón por la cual ha de relacionarse el inciso d) con el inciso a), que tienen un ámbito material de aplicación diferente, como se verá más adelante.

"Inclusive, en la parte final de la ejecutoria se refiere claramente que 'el requerimiento de la autoridad hacendaria supone la omisión por parte del contribuyente, y si ésta es subsanada después de la existencia de ese requerimiento, no permite que se considere que fue cumplida en tiempo, sino de manera extemporánea, y esa extemporaneidad se encuentra sancionada por lo dispuesto en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación. ...'

"Ahora, como también lo señala el Magistrado Estrada Jungo, la jurisprudencia 2a./J. 206/2010 parece obligar a la aplicación de la sanción prevista

en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, para cualquier caso en que el contribuyente cumpla con sus obligaciones fiscales a requerimiento de la autoridad hacendaria, con independencia del medio a través del cual debe hacerlo, cuando lo cierto es que ese inciso prevé una sanción que tiene una aplicación limitada a los casos en que se trate de contribuyentes obligados a presentar declaraciones en medios electrónicos.

"En efecto, como ya se mencionó, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 367/2010, la Segunda Sala del Alto Tribunal sostuvo que el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, prevé como infracciones:

"a) No presentar las declaraciones.

"b) No presentar las solicitudes.

"c) No presentar los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales.

"d) No presentar todos los precisados, a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"e) Presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales.

"f) No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere la fracción en comento.

"g) Cumplir con dichos requerimientos fuera de los plazos señalados en los mismos."

"Como se puede apreciar, la conducta a que se refieren los incisos a), b) y c), esto es, la omisión de presentar declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que exijan las disposiciones fiscales, es la misma a la que alude el inciso d), sólo que ésta versa sobre declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que el contribuyente necesariamente debe presentar a través de medios electrónicos.

"De ahí que, por exclusión, la conducta a que se refieren los incisos a), b) y c), versa sobre declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que el contribuyente no está obligado a presentar por medios electrónicos, sino a través de formatos impresos.

"Esta distinción tiene sentido si se considera que no todos los contribuyentes están obligados a presentar sus declaraciones a través de medios electrónicos, pues como lo expuso el Magistrado solicitante: '... el artículo 31 del Código Fiscal de la Federación prevé que no todos los contribuyentes están obligados a presentar sus declaraciones a través de medios electrónicos'.

"En efecto, si bien el primer párrafo de dicho precepto previene, de manera general, que 'Las personas deberán presentar las solicitudes en materia de registro federal de contribuyentes, declaraciones, avisos o informes, en documentos digitales con firma electrónica avanzada a través de los medios, formatos electrónicos y con la información que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general ...'

"No obstante, el octavo párrafo del mismo numeral 31 dispone que: 'Los contribuyentes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo, podrán enviar las solicitudes, declaraciones, avisos, informes, constancias o documentos, que exijan las disposiciones fiscales, por medio del servicio postal en pieza certificada en los casos en que el propio Servicio de Administración Tributaria lo autorice, conforme a las reglas generales que al efecto expida ...'

"Los contribuyentes mencionados en el tercer párrafo del precepto –a que hace alusión la transcripción–, son aquellos que forman parte de organizaciones autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria, como se observa de la transcripción de esa porción normativa: 'El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá autorizar a las organizaciones que agrupen a los contribuyentes que en las mismas reglas se señalen, para que a nombre de éstos presenten las declaraciones, avisos, solicitudes y demás documentos que exijan las disposiciones fiscales.'

"La redacción de ese párrafo ha permanecido intacta desde que fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de dos mil cuatro y de la exposición de motivos que la originó, se observa que el legislador estimó necesario que el contribuyente tuviera la opción de cumplir sus obligaciones fiscales a través de medios impresos, atendiendo a que parte de la población no tiene acceso a Internet, obstáculo que daría lugar a la imposibilidad de observar sus deberes fiscales, con la consecuente imposición de sanciones.

"Por otra parte, el artículo 82, fracción I, incisos a) y d), del Código Fiscal de la Federación, que interpretó la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, al resolver la contradicción de tesis 367/2010, cuyo contenido es similar al texto vigente, disponía:

"Artículo 82. A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes, documentación, avisos o información, así como de expedir constancias a que se refiere el artículo 81 de este código, se impondrán las siguientes multas:

"I. Para la señalada en la fracción I:

"a) De \$980.00 a \$12,240.00, tratándose de declaraciones, por cada una de las obligaciones no declaradas. Si dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se presentó la declaración por la cual se impuso la multa, el contribuyente presenta declaración complementaria de aquélla, declarando contribuciones adicionales, por dicha declaración también se aplicará la multa a que se refiere este inciso.

"...

"d) De \$10,030.00 a \$20,070.00, por no presentar las declaraciones en los medios electrónicos estando obligado a ello, presentarlas fuera del plazo o no cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos. ...'

"De lo anterior se desprende que el sistema de sanciones relativo al incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones, también distingue entre las declaraciones que deben presentarse por medios electrónicos y las que deben exhibirse a través de formatos impresos.

"En efecto, el inciso d) prevé la sanción que debe aplicarse cuando el contribuyente, estando obligado a presentar declaraciones a través de medios electrónicos, (i) no lo hace; (ii) lo hace a requerimiento de la autoridad; (iii) no cumple con los requerimientos; o, (iv) cumple con ellos de forma extemporánea.

"Por su parte, el inciso a) prevé la sanción que debe aplicarse cuando el contribuyente no presenta las declaraciones.

"Dada la precisión que se hace en el inciso d), en el sentido de que se trata de declaraciones que el contribuyente está obligado a presentar por medios electrónicos, además de que se refiere a todos los supuestos de infracción que prevé la fracción I del artículo 81, debe estimarse que, por exclusión, la sanción que prevé el inciso a) del artículo 82 se refiere a la no presentación de declaraciones que el contribuyente estaba obligado a realizar mediante formatos impresos.

"Por otro lado, debe tenerse en cuenta la tesis 1a. CCXCI/2015 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1656 del Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que es del siguiente tenor: 'MULTAS POR INFRACCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN I, INCISOS B) Y D), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LAS PREVÉ, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SEGURIDAD JURÍDICA.' (se transcribe)

"Las consideraciones de la ejecutoria del amparo directo en revisión 4927/2014, de la que deriva la tesis transcrita, las sintetiza el Magistrado Víctor Manuel Estrada Jungo en los siguientes términos: (se transcribe).

"De lo anterior se desprende, como sostiene el Magistrado solicitante, que la condición subyacente cuya omisión genera la sanción contenida en el inciso d), es invariablemente, esto es, en todos los casos, la obligación del contribuyente de presentar la declaración a través de los medios electrónicos.

"Lo hasta aquí expuesto permite arribar a la siguiente conclusión: la sanción prevista en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, es aplicable tratándose de contribuyentes que están obligados a cumplir con sus obligaciones fiscales a través de medios electrónicos; mientras que la sanción establecida en el inciso a), se refiere a quienes están obligados a hacerlo a través de formatos impresos.

"Con base en lo expuesto, se consideran fundadas las razones expuestas por el Magistrado Estrada Jungo y, en consecuencia, procedente su solicitud de sustitución de jurisprudencia, ya que el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, prevé una sanción para infracciones específicas, que se configuran cuando el contribuyente está obligado a presentar declaraciones a través de medios electrónicos."

CUARTO.—Satisfechos los requisitos para la formulación de la sustitución de jurisprudencia, se procede al examen del fondo de la solicitud.

En principio, es pertinente señalar que la solicitud de sustitución de jurisprudencia encuentra su razón de ser en brindar la oportunidad a un órgano jurisdiccional de menor jerarquía de que, aun cuando se encuentra obligado en cada caso concreto a aplicar la jurisprudencia sustentada por órganos superiores, una vez aplicado el criterio respectivo, si considera que existen motivos suficientes para que, en su caso, pudiera ser sustituido, elevar la petición correspondiente al órgano emisor del criterio jurisprudencial.

La jurisprudencia, cuya sustitución se pretende sustituir, es del rubro y texto siguientes:

"MULTA POR CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN VIRTUD DE REQUERIMIENTO PREVIO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN.—Conforme al artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente que incurra en alguna de las infracciones tipificadas por el artículo 81, fracción I, de dicho ordenamiento, por haber omitido el cumplimiento de alguna de las obligaciones fiscales, no podrá ser sancionado en tanto cumpla voluntariamente con dicha obligación; esto es, para que el cumplimiento sea voluntario no debe mediar requerimiento de la autoridad exactora, pues éste tiene como efecto eliminar toda posibilidad de cumplir voluntariamente la obligación omitida y de concretar la exigencia de cumplimiento dentro del plazo en él establecido. Por tanto, si la autoridad requiere al contribuyente para que dentro de un plazo perentorio cumpla con la obligación omitida, ello no impide que, con fundamento en el artículo 82, fracción I, inciso d), en relación con su inciso a), del citado ordenamiento legal, imponga la multa correspondiente, pues lo que se sanciona es una omisión ya configurada por no haber presentado oportunamente la declaración relativa. De ahí que de la interpretación sistemática de los preceptos relativos, se concluye que si la autoridad exactora impone la multa señalando que lo hace por haber mediado requerimiento, ello significa que el cumplimiento de la obligación no fue voluntario y en tal supuesto la multa impuesta tiene, por ese motivo, la debida fundamentación legal."<sup>2</sup>

El punto de contradicción que se fijó para resolver la contradicción de tesis 367/2010, de la que derivó la jurisprudencia en cita, es el siguiente:

"Debe decirse que sí existe la contradicción de tesis denunciada, cuyo punto radica en determinar si el artículo 82, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, vigente en el año de dos mil ocho; y la fracción I, inciso d), del mismo precepto, actualmente vigente, prevé o no una sanción para el caso de que el cumplimiento de una obligación fiscal no se realice de manera voluntaria, sino en virtud de un requerimiento de la autoridad hacendaria."

Para ello, esta Segunda Sala reprodujo el contenido del artículo 82, fracción I, incisos a), b), c), d) y e), vigente en dos mil ocho y en dos mil diez, y añadió que si bien se trata de "*dos incisos distintos, los cuales contienen*

---

<sup>2</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 774, registro digital: 162784.

*motivos y montos diversos de sanción, esos aspectos resultan aquí secundarios, pues no impiden determinar el criterio a prevalecer, dado que el tema central a dilucidar, ... radica en precisar si la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación prevé o no una sanción para el supuesto de que el cumplimiento de una obligación fiscal no se realice de manera voluntaria sino en virtud de un requerimiento de la autoridad hacendaria."*

Las consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia que se solicita se sustituya, son del tenor siguiente:

"De la lectura de los preceptos transcritos de contenido similar, se advierte que en ambos son consideradas como infracciones de carácter fiscal, relacionadas con la obligación del pago de contribuciones, presentación de solicitudes, avisos, información o de expedición de constancias y actualmente también con la presentación de documentos, las siguientes:

"a) No presentar las declaraciones.

"b) No presentar las solicitudes.

"c) No presentar los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales.

"d) No presentar todos los precisados, a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"e) Presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales.

"f) No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere la fracción en comento.

"g) Cumplir con dichos requerimientos fuera de los plazos señalados en los mismos.

"De tales supuestos de infracción, es de destacar la prevención de los relativos a la no presentación de declaraciones y el de su presentación a requerimiento de las autoridades fiscales, materia de la presente contradicción, los cuales, como se aprecia, se trata de dos hipótesis distintas:

"a) La primera consiste en una omisión, la cual con el solo hecho de incurrir en ésta, da lugar a que se configure la infracción a sancionar; y,

"b) La segunda, se traduce en el extremo de que si la autoridad fiscal formula un requerimiento con la finalidad de que el contribuyente cumpla con una obligación de carácter fiscal, ello dará lugar a que, en su caso, se configure una infracción a sancionar, en virtud de haberse tenido que formular ese requerimiento, para que fuese cumplida esa obligación.

"Lo anterior, independientemente de que el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo del requerimiento formulado, pueda dar lugar a la comisión de una infracción distinta, como se corrobora del contenido de la fracción I del precepto legal citado, y aludido en los incisos f) y g) del desglose realizado, respecto del contenido de dicha fracción.

"En ese tenor, es de destacar que por lo que hace al primer supuesto, materia de la presente contradicción, esto es, el relativo a la omisión de presentar las declaraciones, sin duda se refiere a que deben ser presentadas en tiempo y forma, en los términos precisados por la normatividad fiscal pues, incluso, el hecho de no realizar esa presentación cumpliendo con las condiciones precisadas en los ordenamientos fiscales, dará lugar a que se incurra en alguna de las infracciones previstas en el artículo 81 del Código Fiscal de la Federación, sancionables desde el momento mismo de su comisión, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación.

"No obstante, es de señalar que a pesar de que tales infracciones sean sancionables desde el momento mismo de su comisión, por lo que hace a la omisión referida, el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación establece que no se impondrán las multas correspondientes cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales, a pesar de que esto se haga fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito, siempre y cuando la omisión no sea descubierta por las autoridades fiscales o haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o que no haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales.

"Esto es, podrá no ser aplicada la multa que le corresponde, a pesar de que la omisión fuese subsanada fuera de tiempo, siempre y cuando la autoridad fiscal no hubiese descubierto esa omisión o no exista un requerimiento por parte de dicha autoridad para subsanarla, pues de estar en alguno de estos últimos supuestos, ello eliminará la posibilidad de que el contribuyente se beneficie de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el cual literalmente dispone:

"Artículo 73. No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que:

"I. La omisión sea descubierta por las autoridades fiscales.

"II. La omisión haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales.'

"Luego, en caso de haber incurrido en la omisión aludida y existir un requerimiento por parte de la autoridad hacendaria, no será aplicable el beneficio previsto en el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, a pesar de que el contribuyente cumpla en tiempo y forma con dicho requerimiento, esto es, de cualquier forma se hará acreedor a la aplicación de la sanción referida y, en ese caso, será la existencia del requerimiento de la autoridad hacendaria la que eliminará la posibilidad de que surta efectos el mencionado beneficio a favor del contribuyente omiso, subsistiendo la posibilidad de aplicar la sanción aludida, por la presentación fuera de plazo del cumplimiento de la obligación fiscal en mención, en términos de lo previsto en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala:

"(Se transcribe)

"Bajo ese tenor, si bien es cierto que el citado artículo 81 del Código Fiscal de la Federación establece que se considerará como infracción el hecho de que las declaraciones, solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, sean presentados a requerimiento de las autoridades fiscales, también es cierto que tal dispositivo no debe ser interpretado de manera aislada, toda vez que en armonía con lo dispuesto en el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación será, precisamente, el requerimiento formulado por la autoridad hacendaria, el acto formal a través del cual hará saber al contribuyente, que ha descubierto la omisión en que incurrió y, además, dicho requerimiento, dará pauta en todo caso, al inicio del procedimiento de aplicación de las sanciones correspondientes, aplicables en virtud de la omisión en que hubiese incurrido en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales y que pudo haber subsanado hasta antes de la existencia del requerimiento en mención.

"Así, la sanción aplicable será la prevista en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, por el cumplimiento fuera del plazo establecido por los ordenamientos correspondientes, de las obligaciones fiscales que tiene a su cargo el contribuyente pues, como se indicó, el hecho de que exista un requerimiento por parte de la autoridad hacendaria para conminar al contribuyente a cumplir con la obligación que tiene a su cargo, elimina la posibilidad de que sea cumplida de manera voluntaria y sin la aplicación de una sanción motivada por no haber cumplido con ésta, en el tiempo que establecen los ordenamientos fiscales correspondientes.

"Lo que sin duda permite corroborar el cumplimiento de los principios de tipicidad, reserva de ley y estricto derecho en relación con las infracciones y sanciones previstas en el Código Fiscal de la Federación, pues el requerimiento de la autoridad hacendaria supone la omisión por parte del contribuyente, y si ésta es subsanada después de la existencia de ese requerimiento, no permite que se considere que fue cumplida en tiempo, sino de manera extemporánea, y esa extemporaneidad se encuentra sancionada por lo dispuesto en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación antes citada."

Las razones que exponen los solicitantes para justificar la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 206/2010, consisten, fundamentalmente, en lo siguiente:

- De acuerdo con la jurisprudencia, cuya sustitución se solicita, la sanción establecida en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, es aplicable para cualquier caso en que el contribuyente incumpla con sus obligaciones a requerimiento de la autoridad hacendaria, con independencia del medio a través del cual debe hacerlo, siendo que ese inciso sólo prevé una sanción que tiene aplicación limitada a los casos en que se trate de contribuyentes obligados a presentar declaraciones en medios electrónicos.

- De modo que, por exclusión, la conducta a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación versa sobre declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que el contribuyente no está obligado a presentar por medios electrónicos, sino a través de formatos impresos.

- Que tal distinción cobra sentido si se considera que el artículo 31 del referido ordenamiento prevé que no todos los contribuyentes están obligados a presentar sus declaraciones a través de medios electrónicos.

- El sistema de sanciones relativo al incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones también distingue entre las declaraciones que deben presentarse por medios electrónicos y las que deben exhibirse a través de formatos impresos, toda vez que el propio inciso d) del numeral en comento prevé la sanción que debe aplicarse cuando el contribuyente está obligado a presentar declaraciones a través de medios electrónicos cuando no lo hace de esa manera y lo hace a requerimiento de la autoridad, no cumple con los requerimientos o cumple de manera extemporánea; a diferencia del inciso a) de la fracción I del referido artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, que establece la sanción que debe aplicarse cuando el contribuyente no presenta declaraciones que por exclusión de lo dispuesto en el inciso d), que prevé una sanción cuando el contribuyente está obligado a presentar una declaración a través de medios electrónicos, se entiende que es por formato impreso.

- Lo anterior, con apoyo en la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de voz: "MULTAS POR INFRACCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN I, INCISOS B) Y D), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LAS PREVEÉ, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SEGURIDAD JURÍDICA.", en que la citada Sala para resolver el asunto partió del hecho relativo a que el inciso d) de la fracción I del citado precepto, sanciona la omisión de presentar por medios electrónicos autorizados, a diferencia del inciso b) del citado numeral que penaliza otro supuesto, subrayando que "*si bien la conducta de ambos incisos consiste en no presentar declaraciones o hacerlo de manera extemporánea, el hecho generador de la sanción es diversa, pues en el inciso d), la obligación de presentar la declaración por medios electrónicos existe sin la necesidad de que medie requerimiento de la autoridad fiscal para que ésta se cumpla por el contribuyente, es decir, la obligación fiscal nace en virtud de la norma*", por lo que el supuesto sancionador se surte a partir de que el gobernado inobserva esa norma a diferencia de lo acontecido en el inciso b).

- De ahí que el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito concluyera que la sanción prevista en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, es aplicable tratándose de contribuyentes que están obligados a cumplir con sus obligaciones fiscales a través de medios electrónicos, mientras que la sanción establecida en el inciso a) del citado numeral, se refiere a quienes están obligados a hacerlo a través de formatos impresos, por lo que no es válido que para cualquier caso en que el contribuyente incurra en la infracción de presentar declaraciones a requerimiento de la autoridad hacendaria, deba aplicarse la sanción prevista en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, pues tal sanción sólo corresponde a quienes están obligados a presentar sus declaraciones a través de medios electrónicos.

Ahora bien, esta Segunda Sala estima que existen razones suficientes para sustituir el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 206/2010.

En la especie, en la contradicción de tesis 367/2010, de la que derivó la jurisprudencia, cuya sustitución se solicita, se examinaron los artículos 73, 81, fracciones I y II, y 82, fracción I, incisos a) y d), del Código Fiscal de la Federación, vigentes en dos mil ocho y dos mil diez, los cuales son del tenor siguiente:

### Código Fiscal de la Federación

Vigente 2008	Vigente 2010
<p><b>"Artículo 73.</b> No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que:</p> <p>I. La omisión sea descubierta por las autoridades fiscales.</p> <p>II. La omisión haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales. ..."</p> <p><b>"Artículo 81.</b> Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias:</p>	<p><b>"Artículo 73.</b> No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que:</p> <p>I. La omisión sea descubierta por las autoridades fiscales.</p> <p>II. La omisión haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales. ..."</p> <p><b>"Artículo 81.</b> Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedir constancias:</p>

I. No presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, o no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos. ..."

**"Artículo 82.** A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes o avisos, así como de expedir constancias a que se refiere el artículo 81, se impondrán las siguientes multas:

I. Para la señalada en la fracción I:

a) De \$860.00 a \$10,720.00, tratándose de declaraciones, por cada una de las obligaciones no declaradas. Si dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se presentó la declaración por la cual se impuso la multa, el contribuyente presenta declaración complementaria de aquélla, declarando contribuciones adicionales, por dicha declaración también se aplicará la multa a que se refiere este inciso.

b) De \$860.00 a \$21,430.00, por cada obligación a que esté afecto, al presentar una declaración, solicitud, aviso o constancia, fuera del plazo señalado en el requerimiento o por su incumplimiento.

I. No presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, o no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos. ..."

**"Artículo 82.** A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes, documentación, avisos o información, así como de expedir constancias a que se refiere el artículo 81 de este código, se impondrán las siguientes multas:

I. Para la señalada en la fracción I:

a) De \$980.00 a \$12,240.00, tratándose de declaraciones, por cada una de las obligaciones no declaradas. Si dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se presentó la declaración por la cual se impuso la multa, el contribuyente presenta declaración complementaria de aquélla, declarando contribuciones adicionales, por dicha declaración también se aplicará la multa a que se refiere este inciso.

b) De \$980.00 a \$24,480.00 por cada obligación a que esté afecto, al presentar una declaración, solicitud, aviso o constancia, fuera del plazo señalado en el requerimiento o por su incumplimiento.

c) De \$8,220.00 a \$16,430.00, por no presentar el aviso a que se refiere el primer párrafo del artículo 23 de este código.	c) De \$9,390.00 a \$18,770.00, por no presentar el aviso a que se refiere el primer párrafo del artículo 23 de este código.
d) De \$8,780.00 a \$17,570.00, por no presentar las declaraciones en los medios electrónicos estando obligado a ello, presentarlas fuera del plazo o no cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.	d) De \$10,030.00 a \$20,070.00, por no presentar las declaraciones en los medios electrónicos estando obligado a ello, presentarlas fuera del plazo o no cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.
e) De \$880.00 a \$2,810.00, en los demás documentos."	e) De \$1,010.00 a \$3,210.00 en los demás documentos."

De las fracciones I y II del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación se advierte que no se impondrán las multas correspondientes cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales, a pesar de que esto se haga fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito, siempre y cuando la omisión no sea descubierta por las autoridades fiscales o haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o que no haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales.

En otras palabras, puede dejar de imponerse la multa que corresponde, a pesar de que la omisión fuese subsanada fuera de tiempo, siempre y cuando la autoridad fiscal no hubiese descubierto esa omisión o no exista un requerimiento o cualquier gestión por parte de dicha autoridad para subsanarla, pues de estar en alguno de estos últimos supuestos, ello eliminará la posibilidad de que el contribuyente se beneficie de la eximente prevista en el primer párrafo del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte, el artículo 81, fracción I, prevé como infracciones:

a) No presentar las declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que exijan las disposiciones fiscales.

b) No realizar esa presentación a través de los medios electrónicos correspondientes.

c) Que la presentación se realice a requerimiento de las autoridades fiscales.

d) No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos.

e) Cumplir los requerimientos que se formulen fuera de los plazos concedidos (en el propio requerimiento).

Asimismo, el artículo 82, fracción I, del código fiscal federal, prevé las multas aplicables a quien cometa las infracciones a que se refiere el artículo 81, fracción I, del citado ordenamiento, las cuales se desglosan en los incisos a) al e), de la siguiente forma:

- El **inciso a)** se refiere lisa y llanamente a declaraciones no presentadas (y a un supuesto de homologación que no fue materia de la contradicción de tesis).

- El **inciso b)** también se refiere a declaraciones, solicitudes, avisos o constancias, pero la sanción se impone cuando tales documentos se presentan fuera del plazo señalado por la autoridad en un requerimiento o por no desahogar ese requerimiento.

- El **inciso c)** es un caso específico que no se abordó en la contradicción de tesis (omisión de presentar aviso de compensación de contribuciones).

- El **inciso d)** prevé las multas aplicables a las infracciones relacionadas con la obligación de presentación de declaraciones por medios electrónicos, cuando se está obligado a ello, específicamente, en los siguientes supuestos:

1. No presentar las declaraciones en los medios electrónicos.

2. Presentarlas fuera del plazo.

3. No cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas.

4. Cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales fuera de los plazos señalados en los propios requerimientos.

- El **inciso e)** prevé las multas aplicables a las infracciones relacionadas con la obligación de presentación de los restantes documentos.

Pues bien, el contenido de los preceptos legales de referencia corrobora, entre otras, las siguientes conclusiones a las que se arribó al resolver la contradicción de tesis 367/2010:

- La exigente del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación sólo opera cuando se cumple con la presentación de la declaración que se omitió presentar dentro del plazo legal respectivo, antes de que la autoridad formule requerimiento para ello.

- Si hubo requerimiento y se presentó declaración dentro del plazo que señaló la autoridad fiscal para presentar la declaración omitida, de todos modos puede imponerse la multa por la omisión de haberla presentado en el plazo legal previsto para ello (omisión ya configurada).

- Por tanto, la imposición de la multa es legal, al fundarse en el inciso a), porque éste se refiere a la omisión de presentar declaraciones.

- También es legal que la autoridad señale que sí se impone la multa (la correspondiente a la omisión ya configurada –falta de presentación de la declaración en el plazo legal–), pues al mediar requerimiento no opera la exigente del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, se aprecia que hacen referencia lisa y llanamente a declaraciones, solicitudes, avisos o constancias.

En efecto, el inciso a) regula el supuesto de la omisión de presentación en el plazo legal previsto para ello; mientras que el inciso b), aun cuando también se refiere a declaraciones, solicitudes, avisos o constancias, prevé la sanción que se impone cuando tales documentos se presentan fuera del plazo señalado por la autoridad en un requerimiento o por no desahogar ese requerimiento.

Por su parte, los incisos d) y e) establecen multas aplicables al incumplimiento de obligaciones relacionadas con documentos que deben presentarse a través de medios electrónicos.

Así es, el inciso d) prevé las multas aplicables a las infracciones por no presentar las declaraciones en los medios electrónicos; presentarlas fuera del plazo legal; no cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los propios requerimientos.

Lo anterior se complementa con el inciso e), el cual refiere a los demás documentos (solicitudes, avisos o constancias).

En ese orden de ideas, es de concluirse que los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, se refieren a documentos distintos de los regulados en los diversos d) y e) del propio precepto y fracción.

Efectivamente, los incisos a) y b) se refieren lisa y llanamente a declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que no deben presentarse por medios electrónicos, mientras que los distintos d) y e) prevén sanciones en relación con declaraciones y demás documentos respecto de los cuales sí se tiene la obligación de presentarlos por esos medios.

Las consideraciones que preceden permiten concluir que debe sustituirse la jurisprudencia 2a./J. 206/2010, para el único fin de clarificar que la multa aplicable por la omisión de presentar declaraciones en el plazo legal previsto para ello, debe fundarse, en el caso de aquellas que deben presentarse a través de medios electrónicos, en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, mientras que, tratándose de las declaraciones respecto de las cuales no exista obligación para presentarlas por tales medios, encuentran su fundamento en el diverso inciso a) de la misma norma y fracción.

Ello, sin perjuicio de que la autoridad pueda invocar, además, cualquier otra disposición que estime necesaria para la debida fundamentación y motivación de la sanción impuesta.

En virtud de lo anterior, esta Segunda Sala determina que la jurisprudencia 2a./J. 206/2010, debe quedar redactada en los términos siguientes:

**MULTA POR OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES CUANDO MEDIÓ REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN (SUSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 206/2010).** Conforme al artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente que incurra en alguna de las infracciones tipificadas por el artículo 81, fracción I, de dicho ordenamiento, por haber omitido el cumplimiento de alguna de las obligaciones fiscales, no podrá ser sancionado en tanto cumpla voluntariamente con dicha obligación; esto es, para que el cumplimiento sea voluntario no debe mediar requerimiento de la autoridad exactora, pues éste tiene como efecto eliminar toda posibilidad de cumplir voluntariamente la obligación omitida y de concretar la exigencia de cumplimiento dentro del plazo en él establecido. Por tanto, si la autoridad requiere al contribuyente para que dentro de un plazo perentorio cumpla con la obligación omitida, ello

no impide que imponga la multa correspondiente, con fundamento en el artículo 82, fracción I, inciso a) –tratándose de declaraciones que no deban presentarse por medios electrónicos– o inciso d) –en el caso de declaraciones que sí deben presentarse por esos medios– pues lo que se sanciona es una omisión ya configurada por no haber presentado oportunamente la declaración relativa. De ahí que, de la interpretación sistemática de los preceptos relativos, se concluye que si la autoridad exactora impone la multa señalando que lo hace por haber mediado requerimiento, ello significa que el cumplimiento de la obligación no fue voluntario y en tal supuesto la multa impuesta tiene, por ese motivo, la debida fundamentación legal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es fundada y procedente la sustitución de jurisprudencia.

SEGUNDO.—Se sustituye la jurisprudencia 2a./J. 206/2010, en términos del último considerando de esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente ejecutoria y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Eduardo Medina Mora I., ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**MULTA POR OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES CUANDO MEDIÓ REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN (SUSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 206/2010).** Conforme al artículo 73 del

Código Fiscal de la Federación, el contribuyente que incurra en alguna de las infracciones tipificadas por el artículo 81, fracción I, de dicho ordenamiento, por haber omitido el cumplimiento de alguna de las obligaciones fiscales, no podrá ser sancionado en tanto cumpla voluntariamente con dicha obligación; esto es, para que el cumplimiento sea voluntario no debe mediar requerimiento de la autoridad exactora, pues éste tiene como efecto eliminar toda posibilidad de cumplir voluntariamente la obligación omitida y de concretar la exigencia de cumplimiento dentro del plazo en él establecido. Por tanto, si la autoridad requiere al contribuyente para que dentro de un plazo perentorio cumpla con la obligación omitida, ello no impide que imponga la multa correspondiente, con fundamento en el artículo 82, fracción I, inciso a) –tratándose de declaraciones que no deban presentarse por medios electrónicos– o inciso d) –en el caso de declaraciones que sí deben presentarse por esos medios– pues lo que se sanciona es una omisión ya configurada por no haber presentado oportunamente la declaración relativa. De ahí que, de la interpretación sistemática de los preceptos relativos, se concluye que si la autoridad exactora impone la multa señalando que lo hace por haber mediado requerimiento, ello significa que el cumplimiento de la obligación no fue voluntario y en tal supuesto la multa impuesta tiene, por ese motivo, la debida fundamentación legal.

## 2a./J. 100/2017 (10a.)

Solicitud de sustitución de jurisprudencia 9/2016. Magistrados integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 10 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 100/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de julio de dos mil diecisiete.

**Nota:** Esta tesis jurisprudencial se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2017 a las 00:00 horas y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2017 para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013, por lo que a partir de esas mismas fecha y hora, y con motivo de la resolución de la solicitud de sustitución de jurisprudencia 9/2016, ya no se considera de aplicación obligatoria la diversa 2a./J. 206/2010, de rubro: "MULTA POR CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN VIRTUD DE REQUERIMIENTO PREVIO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 774.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2017, 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

**ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. LAS AUTORIDADES DEBEN ATENDER Y APLICAR TODAS LAS NORMAS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU CONJUNTO, RESPECTO DE UNA MISMA ZONA GEOGRÁFICA.** En materia de asentamientos humanos existen competencias concurrentes para regular en los tres niveles de gobierno; de ahí que la atribución constitucional de los Municipios en materia de desarrollo urbano no sea absoluta o irrestricta, pues está sujeta a lo ordenado en las leyes federales y estatales respectivas. Por tanto, la normativa y planificación en materia de asentamientos humanos operan de forma agregada y complementaria respecto de una misma zona geográfica, por lo que tanto las autoridades municipales, en su carácter de reguladoras de la zonificación y usos de suelo, como los particulares y otras autoridades competentes en el ámbito de sus atribuciones, deben atender y aplicar todas las normas federales, estatales y municipales en su conjunto.

### **2a. CXXII/2017 (10a.)**

Amparo directo 20/2015. Uni-Gas, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Amparo directo 22/2015. Gas Metropolitano, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Amparo directo 24/2015. Gasomático, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA AL OTORGAR PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN.**

Mediante la planeación urbana y la expedición de normas, programas y planes, el Estado garantiza que la distribución geográfica de los individuos y sus actividades se verifique de forma ordenada y racional; por su parte, los Municipios tienen la atribución de formular los planes municipales de desarrollo urbano, que tendrán un carácter integral con el fin de propiciarlo; además, el uso de suelo y la construcción de inmuebles se encuentran sujetos al contenido de los planes referidos, los cuales definen los parámetros dentro de los cuales se verifica el desarrollo urbano de la demarcación política mediante la zonificación y normas de uso de suelo. De esta forma, la zonificación de un plan municipal define las condiciones específicas de cada zona, para imponer las medidas que se estimen necesarias, en aras de otorgar protección y seguridad para el correcto ordenamiento espacial de la población. En ese sentido, los planes aludidos pueden incluir normativa que regule cuestiones de zonificación en atención al adelanto de objetivos de diversas materias, tales como medio ambiente, protección civil, agua y transporte, entre otras, que son de cumplimiento obligatorio para las autoridades y los particulares, al ser un referente que ordena cualquier construcción de obra pública y provisión de servicios.

**2a. CXXIII/2017 (10a.)**

Amparo directo 20/2015. Uni-Gas, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Amparo directo 22/2015. Gas Metropolitano, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Amparo directo 24/2015. Gasomático, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ASENTAMIENTOS HUMANOS Y PLANEACIÓN URBANA. ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA OTORGAR**

## **PROTECCIÓN Y SEGURIDAD EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN URBANOS.**

La planeación urbana, como reglamentación de los asentamientos urbanos, es la función estatal que ordena el espacio público y privado para permitir el desarrollo racional de diversas actividades humanas en un espacio físico definido, sin que se generen molestias o daños a terceros. Así, mediante la expedición de normas, programas y planes, el Estado garantiza que la distribución geográfica de los individuos y sus actividades se verifique de forma ordenada y racional para que se cumplan los diversos derechos constitucionales con los que cuentan. En ese sentido, en materia de planeación urbana deben dictarse las medidas necesarias para lograr los objetivos que se estimen prioritarios para el correcto ordenamiento espacial de la población, los cuales se relacionan con los asentamientos humanos, la seguridad, la administración de tierras, aguas y bosques, la salud, la planeación de centros de población, así como la preservación y, en su caso, restauración del equilibrio ecológico, lo que además tiene su parte correlativa en diversos derechos constitucionales, tales como los relativos a la salud, a la seguridad, al agua potable, a un medio ambiente sano, a una vivienda digna, y a la circulación, entre otros, así como la obligación del Estado de garantizarlos debidamente. De esta forma, la zonificación de un plan define las zonas urbanas y urbanizables en atención a las condiciones específicas de cada una de ellas, tales como demografía, geografía, medio ambiente, entre otras, con la consigna de que racionalicen los espacios públicos y privados para imponer las medidas que se estimen necesarias en aras de otorgar protección y seguridad a la colectividad humana que ahí se sitúe.

### **2a. CXXIV/2017 (10a.)**

Amparo directo 20/2015. Uni-Gas, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Amparo directo 22/2015. Gas Metropolitano, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Amparo directo 24/2015. Gasomático, 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 y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Etienne Maximilien Luquet Farías.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. SU PROCEDENCIA NO ESTÁ CONDICIONADA A UN PRONUNCIAMIENTO PREVIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO, NI A QUE EL ACTO DENUNCIADO COMO REITERATIVO SEA DISTINTO DEL QUE SE TOMÓ EN CUENTA PARA EMITIR LA DECLARATORIA RESPECTIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. XV/2014 (10a.) (\*)].**

En términos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para sancionar la inobservancia de las ejecutorias de amparo refiere dos supuestos diversos: a) el incumplimiento inexcusable de la sentencia de amparo; y b) la repetición del acto reclamado; lo anterior, conforme al procedimiento previsto para cada uno de esos supuestos en la Ley de Amparo. Por tanto, dichos supuestos de inobservancia a una ejecutoria de amparo son distintos y excluyentes entre sí, ya que mientras el primero supone la existencia de una actitud contumaz de la autoridad responsable para acatar debidamente todos los deberes impuestos en el fallo protector, el segundo presume la intención de burlar la calidad de cosa juzgada de la sentencia de amparo que se ha declarado cumplida, mediante la emisión posterior de un acto dictado en pretendido cumplimiento que reitera los mismos vicios de que adolecía el acto declarado inconstitucional. Así, la procedencia de la denuncia de repetición del acto reclamado no está condicionada a la existencia de una resolución que declare cumplida la sentencia de amparo, ni a que el acto denunciado como reiterativo sea distinto del que se tomó en cuenta para emitir la declaratoria respectiva, pues del precepto constitucional citado, no se advierte la existencia de esa condición para que pueda configurarse la repetición del acto reclamado, al establecer que si una vez concedido el amparo se repitiera el acto reclamado, el Máximo Tribunal, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y dará vista al Ministerio Público Federal, sin que sea posible inferir que el artículo constitucional de referencia prevea como precondition para la existencia y procedencia de la repetición del acto reclamado que exista una resolución que declare cumplida la sentencia de amparo. Por tanto, una vez concedido el amparo, entendiéndolo como una vez que ha causado ejecutoria la sentencia, la autoridad responsable puede incurrir en repetición del acto reclamado incluso en el acto por el que aduce dar cumplimiento a la sentencia, sin que esa circunstancia origine en forma excluyen-

---

**Nota:** (\*) La tesis 2a. XV/2014 (10a.) citada, aparece publicada con el título y subtítulo: "REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. LA PROCEDENCIA DE SU DENUNCIA ESTÁ CONDICIONADA A LA EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN QUE DECLARE CUMPLIDA LA SENTENCIA DE AMPARO Y EL ACTO DENUNCIADO COMO REITERATIVO SEA DISTINTO DE AQUEL QUE SE TOMÓ EN CUENTA PARA EMITIR LA DECLARATORIA RESPECTIVA.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1519.

te la declaratoria de su incumplimiento e imposibilite la configuración de la figura de repetición del acto reclamado.

## 2a. CXX/2017 (10a.)

Recurso de inconformidad 161/2017. Antonio López Montalbo. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Raúl Carlos Díaz Colina.

Recurso de inconformidad 451/2017. Fernando Reyes Duque. 28 de junio de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

La presente tesis abandona el criterio sostenido por la propia Sala en la diversa 2a. XV/2014 (10a.), de título y subtítulo: "REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. LA PROCEDENCIA DE SU DENUNCIA ESTÁ CONDICIONADA A LA EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN QUE DECLARE CUMPLIDA LA SENTENCIA DE AMPARO Y EL ACTO DENUNCIADO COMO REITERATIVO SEA DISTINTO DE AQUEL QUE SE TOMÓ EN CUENTA PARA EMITIR LA DECLARATORIA RESPECTIVA.", que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1519.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **IMPUESTO SOBRE NÓMINAS. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR QUE ESTABLECE SU OBJETO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.**

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 33 y 35 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California Sur se advierte que no se transgrede el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se establece con claridad precisa que el objeto del gravamen lo constituyen "todos" los pagos en efectivo y/o en especie para remunerar el trabajo personal prestado bajo la subordinación y dependencia de un patrón dentro de la entidad, pues el primero señala de manera enunciativa, es decir, a manera de ejemplo, y no limitativa algunos de esos conceptos, mientras que el segundo aclara los conceptos que no estarán gravados, lo que se traduce en una delimitación a todos los pagos a que se refiere la citada norma.

## 2a. CXVIII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 4760/2015. Recursos Humanos PB Pacífica, S.A. de C.V. 7 de septiembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 5967/2015. Operadora los Cabos, S.A. de C.V. 18 de enero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygüe.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **INTERESES EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 22-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTABLECE UN TRATO DIFERENCIADO PARA SU PAGO ENTRE QUIENES TIENEN DERECHO A LA DEVOLUCIÓN A CAUSA DE UN PAGO DE LO INDEBIDO Y QUIENES GENERARON ESE DERECHO POR VIRTUD DE UN SALDO A FAVOR.**

En diversas ejecutorias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que entre el pago de lo indebido y el saldo a favor existen diferencias, pues mientras la primera figura se refiere a todas aquellas cantidades que el contribuyente enteró en exceso a causa de un error aritmético, de cálculo o de apreciación de los elementos que constituyen la obligación tributaria a su cargo (es decir, montos que no adeudaba al fisco pero que se dieron por haber pagado una cantidad mayor a la que le impone la ley), el saldo a favor no deriva de un error, sino de la aplicación de la mecánica establecida en la ley fiscal (es decir, surge con posterioridad al entero del tributo). Por su parte, conforme a los artículos 22 y 22-A del Código Fiscal de la Federación, el pago de intereses tiene la naturaleza de una indemnización por parte de la autoridad, ante su dilación para resolver sobre una devolución de saldo a favor o pago de lo indebido y procede –por regla– igualmente cuando se trata del pago de lo indebido como del saldo a favor; sin embargo, conforme al segundo precepto indicado, cuando no exista una solicitud de devolución por parte del contribuyente, el pago de intereses sólo procede cuando el origen de la cantidad a devolver es el pago de lo indebido, no así cuando se trata de saldos a favor, sin que ese supuesto sea contrario al principio de igualdad porque, al existir claras diferencias entre quienes tienen derecho a la devolución de una cantidad por concepto de un saldo a favor y quienes lo tienen a causa del pago de lo indebido, no se trata de sujetos ubicados en un plano o situación semejante o equiparable y, por tanto, el trato distinto para cada tipo de contribuyente (en razón del hecho generador de la devolución) está justificado.

2a. CXIX/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 6577/2016. Invex Casa de Bolsa, S.A. de C.V., Invex Grupo Financiero. 3 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RECURSO DE INCONFORMIDAD. CUANDO EN ÉL SE ESTUDIA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN LA DENUNCIA DE REPETICIÓN DE ACTO RECLAMADO, SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ATAÑEN ÚNICAMENTE AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO.**

Cuando se combate la resolución dictada en la denuncia de repetición de acto reclamado vía recurso de inconformidad, los agravios en los que se aduce que la responsable incurrió en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo son inoperantes, pues esa cuestión es ajena a la materia de dicha denuncia, ya que únicamente atañe al cumplimiento de la sentencia y, por tanto, no impacta en la configuración de la figura de repetición del acto reclamado, que es su objeto de estudio. Lo anterior, en virtud de que la materia del recurso, en este caso, se circunscribe a examinar si la responsable repitió, en idénticos términos, el acto reclamado.

**2a. CXXI/2017 (10a.)**

Recurso de inconformidad 161/2017. Antonio López Montalbo. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Raúl Carlos Díaz Colina.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SERVICIOS MÉDICOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE PUEBLA, QUE PREVÉ EL PERIODO DE CONSERVACIÓN DE ESE DERECHO A LOS TRABAJADORES QUE DEJEN DE PRESTAR SUS SERVICIOS AL ESTADO POR UN LAPSO QUE NO DEBERÁ EXCEDER DE 3 MESES, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA SALUD.** El precepto mencionado, al disponer que los trabajadores al dejar de prestar sus servicios al Estado conservarán los derechos a servicios médicos por un lapso que no deberá exceder de 3 meses, no viola el derecho humano a la salud reconocido por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya

que lejos de limitar su acceso al servicio de salud, les otorga un beneficio adicional no previsto en la Constitución Federal, consistente en obtener el servicio médico del que venían gozando durante los 3 meses posteriores al en que causaron baja; previsión que es acorde con la libertad configurativa que el Constituyente otorgó al legislador local para regular las relaciones laborales de los trabajadores aludidos, así como las normas que rigen las prestaciones sociales que deriven de aquéllas, como es la extensión de los servicios médicos a los que dejan de laborar para el Estado.

## 2a. CXVII/2017 (10a.)

Amparo en revisión 1220/2016. María Isabel García Vázquez. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. EL ARTÍCULO 24, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VIGENTE HASTA EL 13 DE JUNIO DE 2016, QUE PREVÉ LO RELATIVO A SU CONCESIÓN, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.** El artículo 24, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente hasta el 13 de junio de 2016, prevé la facultad de la autoridad de declarar la suspensión del acto impugnado una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, siempre y cuando no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, conceptos que si bien no son definidos normativamente, al tratarse de expresiones indeterminadas para declarar la suspensión, esto no se traduce en la vulneración del principio de seguridad jurídica, pues el gobernado tiene certeza en cuanto a qué atenerse cuando solicita la medida cautelar ya que el legislador no está obligado a definir cada palabra o vocablo utilizado en la norma; además, en cada caso, el juzgador –en el eventual supuesto de otorgar la medida impetrada– puede dotar de contenido dicha terminología, a efecto de constatar si con la concesión de la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le deduce un daño que de otra manera no resentiría, es decir, partiendo de la idea o noción de la no lesión, menoscabo o puesta en riesgo de derechos de la colectividad.

## 2a. CXXV/2017 (10a.)

Amparo en revisión 87/2017. Comercializadora Metalúrgica del Pacífico, S.A. de C.V. 3 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**VISITA DOMICILIARIA. EL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD POR NO EXIGIR FUNDAMENTAR Y MOTIVAR LAS ACTAS LEVANTADAS DURANTE EL DESARROLLO DE ESA FACULTAD DE COMPROBACIÓN.**

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, ha determinado que las actas levantadas en el desarrollo de la visita domiciliaria son actos instrumentales que, por regla general, no deben estar fundamentados ni motivados, ya que son elaborados por los inspectores o visitadores, quienes no ejercen facultades para resolver la situación fiscal del contribuyente. Por su parte, en la jurisprudencia 2a./J. 18/2011 (\*), de rubro: "REVISIÓN DE GABINETE. EL OFICIO DE OBSERVACIONES EMITIDO DENTRO DE DICHO PROCEDIMIENTO DEBE CUMPLIR CON LAS GARANTÍAS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", se determinó que el oficio de observaciones emitido en la revisión de gabinete debe estar fundado y motivado. Pues bien, el hecho de que las actas levantadas en la visita domiciliaria, no deban satisfacer los requisitos de fundamentación y motivación y, en cambio, el oficio de observaciones emitido en la revisión de gabinete sí esté sujeto al cumplimiento de esos requisitos, no se traduce en la inconstitucionalidad del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, por violación al principio de igualdad, pues ese precepto se refiere a una facultad de comprobación que posee características propias que no coinciden con la revisión de gabinete regulada en el artículo 48 de la citada codificación, ya que la diferencia entre las actas levantadas en la visita domiciliaria, y en la revisión de gabinete es que la autoridad fiscal es quien revisa directamente y, en su caso, formula las observaciones advertidas respecto de la situación fiscal del contribuyente; por ende, no se trata de facultades de comprobación referidas a sujetos ubicados en un plano similar o equiparable.

**2a. CXVI/2017 (10a.)**

---

**Nota:** (\*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 18/2011 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 383, con el rubro: "REVISIÓN DE GABINETE. EL OFICIO DE OBSERVACIONES EMITIDO DENTRO DE DICHO PROCEDIMIENTO DEBE CUMPLIR CON LAS GARANTÍAS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

Amparo directo en revisión 3874/2016. Infraestructura Material del Pacífico, S.A. de C.V. 15 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 31 de agosto de 2017 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 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 gramos.

