

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

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 72**

Tomo I

Noviembre de 2019

Pleno y Salas

México 2019



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y FORMACIÓN EDITORIAL DE ESTA GACETA  
ESTUVIERON A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL 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 72**

Tomo I

Noviembre de 2019

Pleno y Salas

México 2019

## **DIRECTORIO**

**Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis**

**Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz**  
*Director General*

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Presidente:** Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **PRIMERA SALA**

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministros      Luis María Aguilar Morales  
                      Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
                      Jorge Mario Pardo Rebolledo  
                      Norma Lucía Piña Hernández

## **SEGUNDA SALA**

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

Ministros      Yasmín Esquivel Mossa  
                      José Fernando Franco González Salas  
                      Alberto Pérez Dayán





## CONTENIDO GENERAL

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

## PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Sección Primera

Jurisprudencia

#### Subsección 5.

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

5

## **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

### **Subsección 2.**

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

179

## **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## **Sección Primera**

Jurisprudencia

### **Subsección 2.**

Por contradicción de tesis.....

201

## **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

### **Subsección 1.**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias .....

333

### **Subsección 2.**

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

383

## **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## **Sección Primera**

Jurisprudencia

### **Subsección 2.**

Por contradicción de tesis.....

425

### **Subsección 3.**

Por sustitución.....

661

## **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

### **Subsección 1.**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 687

### **Subsección 2.**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales  
y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las  
tesis respectivas ..... 721

## **CUARTA PARTE**

Plenos de Circuito

## **Sección Primera**

Jurisprudencia

### **Subsección 2.**

Por contradicción de tesis ..... 759

### **Subsección 3.**

Por sustitución ..... 1849

## **QUINTA PARTE**

Tribunales Colegiados de Circuito

## **Sección Primera**

Jurisprudencia

### **Subsección 1.**

Por reiteración ..... 1877

## **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 2171

## **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

## **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

<b>Subsección 3.</b>	
Ministro Presidente .....	2535
<b>Subsección 4.</b>	
Comités .....	2545
<b>Sección Segunda</b>	
Consejo de la Judicatura Federal .....	2819

## **SÉPTIMA PARTE**

### Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas .....	2855
Índice de Ejecutorias .....	2909
Índice de Votos Particulares y Minoritarios .....	2927
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales .....	2947
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	2961
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal .....	2963

## **OCTAVA PARTE**

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos

## **NOVENA PARTE**

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

## **DÉCIMA PARTE**

Otros índices

## CONTENIDO

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

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

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

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por diez partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción

#### **XIV**

de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como las tesis respectivas; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

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

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

## ADVERTENCIA

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

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a los avisos recibidos en la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

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

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará rela-

## XVI

cionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

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

### I. PLENO Y SALAS

#### a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

*Ejemplos:*

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

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

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

#### b. TESIS AISLADAS

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

*Ejemplos:*

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

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

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

### II. PLENOS DE CIRCUITO

#### a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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



arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplos:*

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

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

## **b. TESIS AISLADAS**

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

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

*Ejemplo:*

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

## **III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO**

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

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

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

### **a. TESIS JURISPRUDENCIALES**

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

*Ejemplo:*

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

*Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.*

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

*Ejemplo:*

*(II Región)4o. J/1 (10a.)*

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

## b. TESIS AISLADAS

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

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

*Ejemplo:*

*I.1o.C.1 K (10a.)*

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

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

*Ejemplo:*

*(VIII Región)1o. 1 A (10a.)*

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



## ÉPOCAS

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

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

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

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

**PRIMER PERIODO**  
**(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

**SEGUNDO PERIODO**  
**(JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

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

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

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



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



# **SECCIÓN PRIMERA**

## JURISPRUDENCIA



## **Subsección 5.**

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

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS /(LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).**

**II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LOS COMISIONADOS DE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON LA COLABORACIÓN ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO ESTATALES, PROCURANDO LA EQUIDAD DE GÉNERO (ARTÍCULO 2o., APARTADOS A, FRACCIÓN V, PÁRRAFOS QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO, Y B, DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).**

**III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECER UN PLAZO DIVERSO AL MÁXIMO DE SIETE AÑOS PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA LA DURACIÓN DEL CARGO DE COMISIONADOS DE SUS ORGANISMOS GARANTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN V, PÁRRAFO OCTAVO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE CONCLUYAN LOS PLAZOS SEÑALADOS Y NO SE HUBIERE DESIGNADO AL COMISIONADO RESPECTIVO, ÉSTE CONTINUARÁ**

**EN EL CARGO HASTA EN TANTO SE REALICE LA DESIGNACIÓN CORRESPONDIENTE", DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN V, PÁRRAFO OCTAVO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE CONCLUYAN LOS PLAZOS SEÑALADOS Y NO SE HUBIERE DESIGNADO AL COMISIONADO RESPECTIVO, ÉSTE CONTINUARÁ EN EL CARGO HASTA EN TANTO SE REALICE LA DESIGNACIÓN CORRESPONDIENTE", DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA Y, POR CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DE LOS ARTÍCULOS 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 38 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 28 DE MAYO DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE DE JESÚS HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.

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

VISTOS: Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el doce de septiembre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de su director general de Asuntos Jurídicos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo y, apartado B, de la Constitución Política

del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de Sonora, el trece de agosto de dos mil dieciocho.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a las siguientes:

- I. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Sonora.
- II. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Sonora.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.**

- Artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I a la VIII, 73, fracción XXIX y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Texto de la norma cuya invalidez se solicita:**

**Constitución Política del Estado de Sonora.**

Antes	Vigente
"Artículo 2. ...  En materia de información pública:  Apartado A ...  ...	"Artículo 2o. En Sonora la investidura de los funcionarios públicos emana de la ley y está sujeta a ella. Las prescripciones legales constituyen el único límite a la libertad individual. En este concepto, las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la ley y los particulares pueden hacer todo lo que ésta no les prohíba.  En materia de información pública:  Apartado A. El Estado de Sonora reconoce el derecho humano de toda persona al libre acceso a la información veraz, verificable, confiable, ac-

"Para el (sic) garantizar el derecho humano a la información, los sujetos obligados que se aluden en el párrafo anterior, se regirán por los siguientes principios y bases:

...

V. ...

...

...

...

El organismo garante estará conformado por tres comisionados que serán nombrados por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado de Sonora.

Los comisionados durarán en su cargo siete años, serán sustituidos de manera escalonada para asegurar la autonomía del organismo, y en el proceso de su designación se procurará una amplia participación de la sociedad, máxima publicidad y se garantizará la igualdad de género. Los comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título sexto de la presente Constitución y serán sujetos de juicio político.

tualizada, accesible, comprensible y oportuna. Comprende su facultad para solicitar, buscar, difundir, investigar y recibir información. Es obligación de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, incluidas sociedades, organizaciones e instituciones de derecho privado con participación estatal y municipal, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba, administre y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, para garantizar el libre ejercicio de este derecho, para difundir y hacer del conocimiento público la información que se le solicite así como poner a disposición las obligaciones de transparencia y toda aquella información que se considere de interés público que fijen las leyes.

...

V. El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es un organismo público autónomo, especializado, imparcial, colegiado e independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, que será responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de



<p>El comisionado presidente ejecutará las decisiones del organismo garante y será su representante legal, será designado por el voto de la mayoría de los comisionados, durará en ese cargo un periodo de dos años que no será renovable.</p> <p>El organismo garante contará con facultades para imponer medidas de apremio a los sujetos obligados para asegurar el cumplimiento de sus decisiones, en los términos de lo que establezca la ley de la materia.</p>	<p>acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos de la legislación vigente.</p> <p>...</p> <p>(Reformado, B.O. 13 de agosto de 2018)</p> <p>El organismo garante estará conformado por tres comisionados que serán nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente, <u>a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.</u></p> <p>(Reformado [N. de E. Adicionado], B.O. 13 de agosto de 2018)</p> <p>El gobernador someterá a consideración del Congreso del Estado la integración del órgano garante, la cual, la votará dentro del improrrogable plazo de treinta días.</p> <p>(Reformado [N. de E. Adicionado], B.O. 13 de agosto de 2018)</p> <p>En caso de que el Congreso del Estado rechace la propuesta, el Ejecutivo del Estado someterá una nueva integración dentro de los 30 días siguientes, para que el Congreso del Estado lo vote en términos del párrafo anterior. En este supuesto, el plazo comenzará a correr al día siguiente de aquel en que el Ejecutivo del Estado haya presentado la nueva integración, hasta lograr la votación requerida.</p>
<p>Apartado B. En la designación de los comisionados del organismo garante, el Congreso del Estado deberá</p>	<p>Apartado B. a efecto de asegurar la participación ciudadana para la conformación de la propuesta que haga</p>

asegurar la participación ciudadana y su realización conforme al siguiente procedimiento:

I. El Congreso del Estado emitirá y difundirá en los medios de comunicación una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse dentro del plazo de diez días naturales posteriores a la expedición de la misma;

II. Concluido el plazo para el registro, la Mesa Directiva del Congreso del Estado, dentro de los cinco días naturales siguientes, hará público un listado de la misma manera en que se hizo pública la convocatoria, en el que señale el número de aspirantes registrados y determine quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la convocatoria. De la misma manera, en la citada lista se establecerá y hará pública la posibilidad de que dentro de los cinco días naturales siguientes a la publicación de la lista, cualquier persona interesada, con apoyo en pruebas suficientes, pueda presentar comentarios y objeciones a la candidatura de cualquiera de los aspirantes;

III. Los aspirantes señalados en la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para la recepción de comentarios y objeciones serán convocados a comparecer en audiencia ante la comisión legislativa correspondiente;

el Poder Ejecutivo de los comisionados del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales el gobernador del Estado:

I. Emitirá y difundirá en los medios de comunicación una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse dentro del plazo de diez días naturales posteriores a la expedición de la misma;

II. Una vez concluido el plazo para el registro, se hará público un listado en el que señale el número de aspirantes registrados y determine quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la convocatoria. De la misma manera, en la citada lista se establecerá y hará pública la posibilidad de que dentro de los cinco días naturales siguientes a la publicación de la lista cualquier persona interesada, con apoyo en pruebas suficientes, pueda presentar comentarios y objeciones a la candidatura de cualquiera de los aspirantes."

IV. Concluido el periodo de comparecencias, la comisión correspondiente, tomando en consideración la opinión de la sociedad expresada en los términos de la fracción III que antecede, realizará la propuesta de designación de comisionados, mediante el dictamen correspondiente, y lo presentará al Pleno del Congreso del Estado para su discusión y, en su caso, aprobación; y,

V. El dictamen que presente la comisión correspondiente se aprobará cuando obtenga el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión convocada para tal efecto. En caso de que el dictamen no hubiera obtenido la votación requerida para su aprobación, la comisión deberá presentar (sic) otra propuesta a consideración del Pleno del Congreso del Estado hasta obtener la aprobación correspondiente.

En todo caso, el dictamen que presente la comisión correspondiente en los términos antes señalados, deberá hacerse público 24 horas antes de la sesión de Pleno del Congreso en la que se discuta y vote."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente expuso, en síntesis, los siguientes argumentos:

**Primero.** El artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, es contrario a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al prever un supuesto jurídico que no se encuentra dispuesto en ella ni en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución General de la República establece que el Congreso de la Unión emitiría una ley general, la cual junto con los principios contenidos en el apartado A del artículo 6o. constitucional, fijarían la manera en que se debe legislar en todos los niveles de gobierno en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Por tanto, el Estado de Sonora –como cualquier otra entidad federativa– no goza de libertad configurativa para legislar en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino en todo momento debe ceñirse a los principios y bases del apartado A del artículo 6o. constitucional y a los establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De igual forma, el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal prevé que las entidades federativas crearán órganos garantes que deberán ceñirse a las bases y principios contenidos en el apartado A del artículo 6o. constitucional y a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, dispuso que las Legislaturas de los Estados tienen la obligación constitucional de armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el apartado A del artículo 6o. constitucional. Por lo que la Constitución Política del Estado de Sonora, debe ceñirse tanto a lo dispuesto en el apartado A del artículo 6o. constitucional como a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de lo contrario puede existir una omisión legislativa o transgresión directa.

Es el caso que el legislador del Estado de Sonora se arrogó facultades que transgreden la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el propio artículo 6o. constitucional, pues establece nuevos supuestos para la temporalidad de la duración del cargo de los comisionados del organismo garante local los cuales no se encuentran previstos en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo diez, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual, se establece que los comisionados del órgano garante del derecho a la información pública y protección de datos, duran en el encargo siete años; el artículo 38, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que señala que la duración del encargo no podrá ser mayor a siete años y en el artículo 27 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establece que el encargo de los comisionados durarán siete años, sin posibilidad de reelección.

Antes de la reforma impugnada, el artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución sonorense preveía que los comisionados durarán en el cargo siete años; sin embargo, dicha disposición local se reformó para establecer que: ***"En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente (sic)."***

La adición, además de ambigua por la utilización del pronombre demostrativo éste en alusión al comisionado respectivo, es contraria al parámetro de siete años fijado como tiempo máximo de duración del encargo de los comisionados en la Constitución Federal, regla que se replica en la ley general y en la ley federal al señalarse que el tiempo de desempeño del cargo de comisionado no debe ser mayor a siete años en los tres ordenamientos citados. Así, se excluye la posibilidad de que un comisionado que concluye un lapso de siete años continúe hasta en tanto se designe a un nuevo comisionado.

**Segundo.** El artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, así como el apartado B, reformados de la Constitución Política del Estado de Sonora, es contrario a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, toda vez que permite una intervención injustificada del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora en la propuesta de la integración del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Del análisis de la reforma al artículo 2o., impugnada, se advierte que se regula un procedimiento para la designación de los comisionados del órgano garante local distinto al establecido en el artículo 6o. apartado "A" de la Constitución General de la República para los comisionados del órgano garante nacional, ya que, no obstante la inexistencia de un parámetro de regulación expreso que debe observar la Legislatura Local en lo relativo a la designación de los comisionados integrantes del órgano garante local, en el decreto de reformas a la Constitución General de la República del siete de febrero de dos mil catorce, en el artículo quinto transitorio se estableció que las Legislaturas de los Estados deberían armonizar su legislación conforme a lo establecido en dicho decreto de modificaciones constitucionales.

Afirma que como se puede contrastar, en la norma impugnada no se regula la objeción del Poder Ejecutivo al nombramiento que realice el Congreso Local, pero, además, a diferencia del parámetro de la Constitución Federal, se norma la intervención al Poder Ejecutivo Local para proponer a los aspirantes al cargo de comisionados, situación que la Constitución Federal no regula porque el Poder Reformador Federal consideró que no debía haber injerencia

respecto a las propuestas de dignación (sic), por parte del Poder Ejecutivo en la conformación del órgano garante.

Expone que la norma cuya invalidez se solicita, de manera incongruente con lo dispuesto en la Constitución Federal, invierte las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales respecto de las que la Constitución Federal establece para los mencionados poderes en el ámbito federal, es decir, en este ámbito, el nombramiento del órgano garante nacional está a cargo de la Cámara de Senadores y puede ser objetado por el presidente de la República, mientras que en el ámbito local, es el gobernador del Estado quien someterá a consideración del Congreso del Estado la integración del órgano garante y dicho Congreso podrá rechazar la propuesta. Esta inversión de facultades contraría lo previsto por el Poder Reformador en el sentido de que el nombramiento de quienes defienden el derecho de acceso a la información, que por razón natural se enfrentan cotidianamente con el poder público en esa misión, debería hacerse libre de compromisos políticos.

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de trece de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente, lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la referida entidad federativa para que rindieran sus informes respectivos.

SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** José Cruz Orozco López, en su carácter de subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora rindió, en síntesis, el siguiente informe (fojas 73 a 115 del expediente) señaló:

"... Del concepto de invalidez en análisis se desprende que básicamente se estiman violados los dispositivos constitucionales analizados, por virtud de que se establecen nuevos supuestos para la temporalidad de la duración del cargo para comisionado del organismo garante local, que no se encuentran previstos en la Constitución ni en leyes secundarias por lo cual a efecto de garantizar la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales se perfeccionó la norma a efecto de garantizar el acceso a dicho derecho.

"De la recta interpretación de lo dispuesto por las normas transcritas, se puede concluir que la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos remite a las Constituciones Estatales para

establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho; y que en la Constitución para el Estado de Sonora se establece que los comisionados durarán en su encargo siete años, lo cual es perfectamente acorde a lo establecido en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo décimo, de la Constitución Federal, el artículo 38, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y al 27 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"Es decir, todos esos dispositivos legales son acordes al establecer que los comisionados durarán en su cargo siete años y que transcurrido ese periodo debe producirse su sustitución legal.

"No obstante ello, si en el plazo indicado no tiene lugar dicha sustitución, en términos del artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Sonora, debe considerarse que el comisionado estará en situación de comisionado saliente, hasta en tanto se efectúe el nombramiento del nuevo comisionado, ya que el régimen legal no prevé que otra persona asuma el cargo, por lo que se está perfeccionando la norma ante un supuesto no previsto, cuestión que en la especie es permitida y no resulta violatoria de la Constitución Federal.

"Ahora bien, las reformas efectuadas a la Constitución del Estado de Sonora se sustentan en los principios de certeza y seguridad jurídicas, que deben prevalecer en la renovación de las instituciones y no puede considerarse que estas reformas sean contrarias a las disposiciones federales antes mencionadas, pues aunque no lo dispongan de manera expresa, si en el plazo indicado no tiene lugar las situaciones de los funcionarios estos dispositivos legales deben de interpretarse como que el comisionado está en situación de comisionado saliente, hasta en tanto se efectúe el nombramiento del nuevo comisionado, ya que el régimen legal no prevé que otra persona asuma el cargo, es decir, en dichos dispositivos federales se configura en forma implícita la prórroga en el cargo de comisionado, hasta en tanto se realice la nueva elección.

"Ha sido la Suprema Corte quien ha considerado que resulta necesario se tome en cuenta que las leyes generales o leyes marco establecidas por el Congreso de la Unión, son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia, sino que dichas leyes buscan ser el soporte desde el cual las entidades federativas puedan atribuirse sus propias normas

ajustadas a su realidad social, toda vez que si las Legislaturas Locales no pudiesen hacer mejoras respecto a la ley general, las leyes locales no tendrían razón de ser, sino que se limitarían a repetir lo ya establecido por el legislador federal, lo que resulta fallo de sentido, ya que se vaciaría la noción misma de concurrencia, por lo que evidentemente el perfeccionar el procedimiento de designación de comisionado no tiene consigno una violación a la Constitución Federal, sino por el contrario, se está salvaguardando y procurando el debido funcionamiento del organismo estatal responsable de la función de transparencia y acceso a la información. ...

"Resulta improcedente el segundo concepto cuya invalidez demanda el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual lo constituye la reforma al artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo y apartado B, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, ello según lo establecido en el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se solicita se examine de oficio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la improcedencia del referido concepto, porque no tiene la legitimación para hacerlo valer, ya que no viola lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al derecho humano al acceso a la información pública.

"Fue numen del legislador establecer en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, únicamente el organismo garante que establece el artículo 6o. de la propia Constitución podrá promover acciones de inconstitucionalidad exclusivamente cuando se esté vulnerando el acceso a la información, cuestión que en la especie no se actualiza ni mucho menos acontece, ya que la reforma efectuada a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, tiene como finalidad el normar un caso no previsto relativo a la sustitución de los comisionados que integran el órgano garante de la Transparencia Estatal, sin que esto conlleve a limitar el acceso a la información, sino todo lo contrario que es garantizar que el referido organismo Estatal se integre debidamente y que sus intereses cuenten con la designación y facultades suficientes para ejercer dicho cargo y no por el contrario se tenga duda si al no estar debidamente integrado sus determinaciones sean o no apegadas al mandato constitucional ..."

**SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Sonora.** Rosa María Mancha Ornelas, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora (fojas 148 a 150 del expediente), únicamente manifestó lo siguiente:



" ...

"Es cierto el acto que se le reclama al Congreso del Estado de Sonora respecto de la discusión y aprobación de la Ley 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora y de manera específica los artículos 31, párrafo tercero y 166, tercer párrafo, fracción II.

"Es importante precisar a este Máximo Tribunal que los suscritos diputados de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, tomamos posesión del cargo el día 16 de septiembre de 2018, por lo que la copia certificada del expediente de la Ley 288 que se impugna, y que ya fue remitida en el informe de la acción de inconstitucionalidad 71/2018 en los términos en los que fue recibida por esta Legislatura. ..."

**OCTAVO.—Intervención del procurador general de la República.**

El subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República realizó diversas manifestaciones en el sentido de declarar la validez de la norma impugnada, básicamente por lo siguiente:

"... contrario a lo afirmado por el INAI, con la emisión del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo y apartado B, de la CPS, el Congreso de Sonora no vulnera los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la CPEUM, pues como se señaló, la Legislatura local cuenta con facultades para establecer el procedimiento de designación de los comisionados integrantes del organismo constitucional autónomo en materia de transparencia, siempre que se realice por votación calificada del órgano legislativo, aspecto al que se ajusta la norma cuestionada. Además, el procedimiento que regula garantiza la transparencia, independencia y participación de la sociedad.

"Por otra parte, el INAI señala que el artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la CPS regula un supuesto jurídico relacionado con la duración del cargo para comisionado del organismo garante local que no se encuentra previsto ni constitucional ni legalmente, para la temporalidad de la duración del cargo para comisionado del organismo garante, lo cual, a su parecer, contraviene los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la CPEUM.

"Como se señaló, el artículo 116, fracción VIII, de la CPEUM prevé que las entidades federativas establecerán en sus Constituciones organismos autónomos responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, de

conformidad con los principios y bases establecidos por el diverso 6o. de la CPEUM y en la ley general.

"Al respecto, el artículo 6o., fracción VIII, décimo párrafo, de la CPEUM dispone que los comisionados del organismo garante de la Federación durarán en su cargo 7 años. Por su parte, los dispositivos 37 y 38 de la ley general establecen que las entidades federativas preverán los aspectos relativos a la duración del cargo de los comisionados, el cual no será mayor a 7 años.

"Ahora bien, el precepto normativo impugnado es expreso en señalar que los comisionados del organismo garante local durarán en su cargo 7 años, y si bien, establece que en caso de que concluya dicho plazo y no se hubiere designado al comisionado respectivo, aquél continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente, tal aspecto no es inconstitucional.

"Lo anterior, pues en primer lugar no establece un plazo menor o mayor a 7 años y, en segundo lugar, no regula alguna posibilidad de reelección, aspectos que sí resultarían incompatibles con la CPEUM.

"En efecto, el artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, *in fine*, de la CPS responde al propio procedimiento de designación de los comisionados del instituto de transparencia, el cual como se vio, pasa por diversas etapas y está condicionado hasta lograr la votación de las dos terceras partes de los diputados locales presentes en la sesión. Además, la disposición impugnada no invalida o afecta las características fundamentales, finalidades y fusiones del organismo garante local, por el contrario, busca la debida integración de un órgano constitucional autónomo encargado de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales."

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

DÉCIMO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de

inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Sonora y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

El decreto mediante el cual se reformó el artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno de Sonora, el trece de agosto de dos mil dieciocho. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia<sup>1</sup> para promover la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del catorce de agosto al doce de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que si se presentó el doce de septiembre de dicho año, es oportuna la interposición de la presente acción de inconstitucionalidad.

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

**Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso h),<sup>2</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

<sup>1</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

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

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal

conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que violen el derecho a la información y la protección de datos personales.

Por su parte el artículo 6o. constitucional,<sup>3</sup> en relación con el organismo garante, establece que se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el Sistema Nacional de Transparencia, se integra por: ***I. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; II. Los organismos garantes de las entidades federativas; III. La Auditoría Superior de la Federación; IV. El Archivo General de la Nación, y V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.***

El artículo 41, fracción VI,<sup>4</sup> de la citada ley establece que el instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, tendrá, entre otras,

---

y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales. ..."

<sup>3</sup> "Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. "El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

<sup>4</sup> "Artículo 41. El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información; ..."

Asimismo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública otorga al instituto de facultades para promover acciones de inconstitucionalidad:

la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), que vulneren el derecho de acceso a la información.

De todo lo anterior es factible concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que el artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora, vulnera el derecho de acceso a la información.

**Legitimación en el proceso.** Consta en autos a fojas 31 a 35, copia certificada del acuerdo de trece de junio de dos mil dieciséis (emitido por unanimidad de los comisionados) mediante el cual se instruyó al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interpusiera acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Por su parte, el artículo 29, fracciones I y II,<sup>5</sup> del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales establece como atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la representación legal del mismo para realizar los escritos, de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

Consta en el sobre visible a foja 36 del expediente en que se actúa, copia certificada a nombre de Pablo Francisco Muñoz Díaz, que lo acredita como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia,

---

"Artículo 21. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables."

<sup>5</sup> "Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

"I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales; contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."

Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En consecuencia, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

En este orden de ideas, se desestima la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora en el sentido de que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente conforme a los artículos 65 y 19, fracción VIII, en relación con el diverso 10, fracción I, y 59, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal por falta de legitimación procesal de la parte actora, en atención a que la Constitución Federal establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad y el único supuesto de procedencia no se actualiza porque la reforma impugnada no impide acceso a la información.

La causa de improcedencia invocada debe desestimarse en virtud de que contrariamente a lo que afirma la parte actora, sí se encuentra legitimada para incoar el presente medio constitucional en contra de la reforma del artículo 2o. de la Constitución del Estado de Sonora, pues se trata de una norma que establece la forma en que se conformará el órgano garante estatal lo que a la apreciación del instituto afecta el derecho de acceso a la información, en consecuencia, es infundada la causa de improcedencia propuesta.

**CUARTO.—Fijación de la litis.** A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer la siguiente precisión que deriva de la lectura integral de la demanda.

En efecto, a foja dos de la demanda y de los conceptos de invalidez se advierte que la parte actora impugnó expresamente el artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora; sin embargo, a fojas tres y cuatro se transcribió el artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo y apartado B, de la citada Constitución Local.

En consecuencia, no obstante la transcripción mencionada, se desprende que la intención de la parte actora únicamente se constriñe a solicitar la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

**QUINTO.—Constitucionalidad del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora.** El instituto actor afirma que el artículo impugnado es inconstitucional, toda vez que de manera incongruente con lo dispuesto en la Constitución Federal, invierte las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales respecto de las que la Constitución Federal establece para los mencionados poderes en el ámbito federal, es decir, en este ámbito, el nombramiento del órgano garante nacional está a cargo de la Cámara de Senadores y puede ser objetado por el presidente de la República, mientras que en el ámbito local, es el gobernador del Estado quien someterá a consideración del Congreso del Estado la integración del órgano garante y dicho Congreso podrá rechazar la propuesta. Esta inversión de facultades contraría lo previsto por el Poder Reformador en el sentido de que el nombramiento de quienes defienden el derecho de acceso a la información, que por razón natural se enfrentan cotidianamente con el poder público en esa misión, debería hacerse libre de compromisos políticos.

La porción normativa impugnada es del tenor siguiente:

"Artículo 2o. En Sonora la investidura de los funcionarios públicos emana de la ley y está sujeta a ella. Las prescripciones legales constituyen el único límite a la libertad individual. En este concepto, las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la ley y los particulares pueden hacer todo lo que ésta no les prohíba.

"En materia de información pública:

"Apartado A. El Estado de Sonora reconoce el derecho humano de toda persona al libre acceso a la información veraz, verificable, confiable, actualizada, accesible, comprensible y oportuna. Comprende su facultad para solicitar, buscar, difundir, investigar y recibir información. Es obligación de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, incluidas sociedades, organizaciones e instituciones de derecho privado con participación estatal y municipal, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba, administre y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, para garantizar el libre ejercicio de este derecho, para difundir y hacer del conocimiento público la información que se le solicite así como poner a disposición las obligaciones de transparencia y toda aquella información que se considere de interés público que fijen las leyes.

" ...

"V. El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es un organismo público autónomo, especializado, imparcial, colegiado e independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, que será responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos de la legislación vigente.

"...

(Reformado, B.O. 13 de agosto de 2018)

"El organismo garante estará conformado por tres comisionados que serán nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.

(Reformado [N. de E. Adicionado], B.O. 13 de agosto de 2018)

"El gobernador someterá a consideración del Congreso del Estado la integración del órgano garante, la cual, la votará dentro del improrrogable plazo de treinta días.

(Reformado [N. de E. Adicionado], B.O. 13 de agosto de 2018)

"En caso de que el Congreso del Estado rechace la propuesta, el Ejecutivo del Estado someterá una nueva integración dentro de los 30 días siguientes, para que el Congreso del Estado lo vote en términos del párrafo anterior. En este supuesto, el plazo comenzará a correr al día siguiente de aquel en que el Ejecutivo del Estado haya presentado la nueva integración, hasta lograr la votación requerida.

"...

"Apartado B. a efecto de asegurar la participación ciudadana para la conformación de la propuesta que haga el Poder Ejecutivo de los comisionados del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales el gobernador del Estado:

"I. Emitirá y difundirá en los medios de comunicación una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse dentro del plazo de diez días naturales posteriores a la expedición de la misma;



"II. Una vez concluido el plazo para el registro, se hará público un listado en el que señale el número de aspirantes registrados y determine quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la convocatoria. De la misma manera, en la citada lista se establecerá y hará pública la posibilidad de que dentro de los cinco días naturales siguientes a la publicación de la lista cualquier persona interesada, con apoyo en pruebas suficientes, pueda presentar comentarios y objeciones a la candidatura de cualquiera de los aspirantes."

Las disposiciones locales impugnadas recién transcritas establecen que los tres comisionados integrantes del órgano garante serán nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente dentro del improrrogable plazo de treinta días; a propuesta del titular del Poder Ejecutivo; y en caso de que el Congreso Local rechace la propuesta, el gobernador someterá una nueva integración dentro de los treinta días siguientes, para que el Congreso del Estado lo vote en los mismos términos.

Ahora bien, la parte actora alega que las disposiciones cuya invalidez reclama, son contrarias al artículo 6o. de la Constitución Federal, en cuanto al procedimiento de designación de los comisionados integrantes del órgano garante local.

A efecto de analizar el referido planteamiento de invalidez, es menester partir de la base de lo que establecen los artículos 6o. y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipulan:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

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

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el

Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

(Adicionada [N. de E. con los párrafos que la integran], D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."

(Reformado, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

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

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

(Adicionada, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales

en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los artículos 37 y 38 son del tenor siguiente:

"Artículo 37. Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

"Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.

"En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."

De los preceptos constitucionales y legales transcritos se obtienen los siguientes parámetros a los que deben sujetarse las entidades federativas en cuanto a la creación de los órganos garantes locales:

1) Para el ejercicio del derecho a la información, tanto la Federación como los Estados en el ámbito de sus competencias deben observarse los principios y bases que establezca la Constitución Federal.

2) Deben contar con un organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

3) La conformación numérica de los integrantes del órgano garante local, debe corresponder con un número impar y éstos se denominarán comisionados.

4) La intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los integrantes del órgano garante.

5) Previamente al nombramiento debe realizarse una amplia consulta a la sociedad.

6) La duración del encargo de los comisionados no será mayor a siete años.

7) Debe procurarse la equidad de género entre los integrantes.

Atendiendo a los parámetros anteriores, este Tribunal Pleno considera que los párrafos impugnados –quinto, sexto y séptimo del apartado A y apartado B– de la fracción V del artículo 2o. de la Constitución del Estado de Sonora, no infringen el artículo 6o. de la Carta Magna, así como las disposiciones antes invocadas de la ley general de la materia.

Lo anterior así se considera, en virtud de que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena que las Entidades Federativas establezcan organismos conforme a las bases establecidas en el artículo 6o. de la propia Carta Magna.

Ahora bien, conforme a ese marco constitucional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública concedió a los Estados libertad de configuración legislativa para regular el proceso de nombramiento de los comisionados, dentro de los parámetros constitucionales señalados, pues únicamente establece que dichos procesos deben salvaguardar estos principios de transparencia, independencia y participación de la sociedad.

En coherencia con todo lo anterior, al realizar una comparación entre las bases establecidas por la ley general respectiva con la Constitución del Estado de Sonora, se advierte que existe una relación armónica entre estos ordenamientos y la norma impugnada en los siguientes términos:

<b>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</b>	<b>Constitución Política del Estado de Sonora.</b>
<p>Los Organismos garantes serán los responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.</p> <p>(Artículo 37, primer párrafo de la ley general).</p>	<p>El Estado de Sonora cuenta con el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el que será responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.</p> <p>(Artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo quinto).</p>
<p>Los organismos garantes (locales), deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general).</p>	<p>La integración del organismo estatal garante de Sonora estará conformado por tres comisionados.</p> <p>(Artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo quinto).</p>
<p>Se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general).</p>	<p>A efecto de asegurar la participación ciudadana para la conformación de la propuesta que haga el Poder Ejecutivo de los comisionados del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales el gobernador del Estado.</p> <p>(Artículo 2o., apartado B).</p>
<p>La Cámara de Senadores propondrá y el presidente de la República podrá objetar.</p>	<p>El gobernador del Estado propondrá al candidato y el Congreso Local deberá aprobar por conducto de las dos terceras partes.</p>

<p>La duración del encargo no será mayor de siete años.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general, primer párrafo).</p>	<p>Los comisionados durarán en su cargo siete años.</p> <p>En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente.</p> <p>(Artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo).</p>
<p>Garantizarán la integración colegiada y autónoma.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general, primer párrafo).</p>	<p>El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, será un organismo público autónomo, especializado, imparcial, colegiado e independiente en sus decisiones.</p> <p>(Artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo primero).</p>
<p>Deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.</p> <p>Debe procurarse la igualdad de género.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general, primer párrafo).</p>	<p>En el proceso de su designación se procurará una amplia participación de la sociedad, máxima publicidad y se garantizará la igualdad de género.</p> <p>(Artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo).</p>

De lo anteriormente relacionado, se advierte que el artículo 2o. de la Constitución Local cuestionado respeta los principios y bases previstos en artículo 6o. del Pacto Federal, y en la ley general de la materia, porque tal disposición local, en principio, establece que para la designación de los comisionados del órgano garante sonorense, se requiere la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales, esto es, el gobernador propondrá el



candidato para ocupar el cargo y el Congreso Local a través de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente aprobará o no tal propuesta.

Se destaca que en dicha disposición constitucional local se dispone que previamente a que el gobernador del Estado de Sonora envíe la terna al Congreso Estatal, se realizará una consulta con la participación de la sociedad, esto es, se desarrollará un procedimiento de participación social, y concluido éste, se pondrá a disposición de la ciudadanía, los nombres de los posibles candidatos para que cualquier persona manifieste lo que desee respecto a las candidaturas.

También en el referido artículo local se ordena la procuración de la equidad de género en la conformación del organismo garante local, cumpliéndose así con lo que mandata la Carta Magna y la ley general respectiva; de la misma forma, el artículo impugnado no contraviene las bases constitucionales por lo que se refiere a la integración colegiada y autónoma con número impar, la duración en el cargo, y el deber de privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información.

En consecuencia, se debe reconocer la validez de las disposiciones impugnadas, porque no vulneran la Constitución Federal, sino que en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, el Estado de Sonora decidió libremente el procedimiento de selección de los comisionados que integran el organismo garante, pero también respetó los principios de colaboración entre poderes y participación social previstos en el artículo 6o. de la Carta Magna, así como la ley general respectiva.

**SEXTO.—Inconstitucionalidad del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, en la porción normativa que establece:**

La porción normativa impugnada materia de análisis en el presente considerando es del tenor literal siguiente:

"Artículo 2o. ...

"En materia de información pública:

"Apartado A. ...

" ...

"Para el (sic) garantizar el derecho humano a la información, los sujetos obligados que se aluden en el párrafo anterior, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"V. ...

"...

(Reformado, B.O. 13 de agosto de 2018)

"Los comisionados durarán en su cargo siete años, serán sustituidos de manera escalonada para asegurar la autonomía del organismo, y en el proceso de su designación se procurará una amplia participación de la sociedad, máxima publicidad y se garantizará la igualdad de género. Los comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título sexto de la presente Constitución y serán sujetos de juicio político. En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente."

En el primer concepto de invalidez, el instituto actor afirma que el artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, contraviene los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Carta Magna, al prever un supuesto jurídico que no se encuentra dispuesto en ella, ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consistente en una prórroga en el plazo de duración en el cargo de los comisionados del órgano garante de acceso a la información pública, lo cual opera en aquellos casos en los que a la fecha de conclusión del periodo de duración de siete años, aún no se hubiera designado a quien deba sustituirlo.

Señala que el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Carta Magna establece que el Congreso de la Unión emitiría una ley general, la cual junto con los principios contenidos en el apartado A del artículo 6o. constitucional, fijarían la manera en que se debe de legislar en todos los niveles de gobierno en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Afirma que el Estado de Sonora –como cualquier otra entidad federativa–, no goza de libertad configurativa para legislar en relación con la

transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino en todo momento debe ceñirse a los principios y bases del apartado A del artículo 6o. constitucional y a los establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a lo que ordena el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Alega que el legislador del Estado de Sonora se arrogó facultades que transgreden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el propio artículo 6o. constitucional, pues establece nuevos supuestos para la temporalidad de la duración del cargo para comisionado del organismo garante local.

Tales planteamientos de invalidez resultan fundados, por las siguientes consideraciones:

Los artículos ya referidos 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública disponen en la parte conducente:

"Artículo 37. ...

"En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

"Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía. ..."

Así, de las disposiciones reproducidas, en la parte conducente, establecen que el periodo del encargo de los comisionados no será mayor a siete años.

Bajo esas premisas, el Congreso del Estado de Sonora al establecer en el párrafo octavo de la fracción V del apartado A del artículo 2o., que en caso de que concluya el plazo de siete años y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente, tal porción normativa materia de análisis se torna inconstitucional, en virtud de que rebasa el periodo máximo de siete años que contempla la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que un comisionado integrante del Instituto de Transparencia permanezca en su cargo, y por tanto, es dable concluir que la norma combatida resulta inválida.

En estas condiciones, procede declarar la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa que dice: "**... En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente ...**"

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

La invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de Sonora el trece de agosto de dos mil dieciocho, surtirá efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso Local de la citada entidad federativa.

Cabe señalar que el vacío normativo que produce la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora en la porción normativa que dice: "**... En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente ...**", se colmará con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 2o., apartados A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y B, de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa, el trece de agosto de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa: "***En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente.***", de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa, el trece de agosto de dos mil dieciocho; la cual surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

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

**Notifíquese**; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la fijación de la litis.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez

Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la constitucionalidad del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en reconocer la validez del artículo 2o., apartados A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y B, de la Ley número 288 que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en declarar la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa "En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente", de la Ley número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso Local, y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada al artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa "En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente", de la Ley número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, se colmará con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, el primero previo aviso a la presidencia y el segundo por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiocho de mayo de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 74/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por una parte, declarar la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, al establecer "... *En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente*", porque la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, expresamente, que la duración del encargo de los comisionados no puede ser mayor a siete años.

Por otra parte, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Constitucional reconoció la validez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y

apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora, que establece el procedimiento de designación de comisionados del organismo garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en dicha entidad, en el que se prevé que serán nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, si bien comparto la conclusión de la ejecutoria, en cuanto a declarar la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, me parece importante señalar las siguientes consideraciones que también contribuyen a justificar por qué, en mi opinión, debió decretarse la invalidez del diverso 2o., apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y apartado B, de la Constitución Local impugnada.

El siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, cuya finalidad principal fue fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, y éstos fueran el parámetro a partir del cual las Legislaturas de los Estados armonizaran su legislación en ejercicio de las facultades concurrentes que imperan en la materia. Esta reforma se plasmó en los artículos 6o. y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

En específico, en el caso interesa analizar lo relativo al procedimiento de selección de los comisionados que integrarán los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, tanto en el orden federal como local.

De los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional, se advierte que en el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Origen (Cámara de Senadores) se consideró que en la ley general debía referirse, entre otros aspectos, al mecanismo y procedimiento de nombramiento de los integrantes de los organismos garantes, elección y periodo de duración de su presidencia, así como los casos de renuncia, suplencia, entre otros (páginas 211 a 214 del dictamen de las Comisiones de la Cámara de Origen).

No obstante, del dictamen referido también se advierte la existencia de dos temas que requirieron un estudio más profundo para poder lograr un consenso entre todos los grupos parlamentarios representados en las Comisiones Unidas, uno de ellos fue el mecanismo de designación de los integrantes del órgano garante (página 224 del dictamen de la Cámara de Origen).

En ese sentido, se revisaron todas las leyes locales en relación con el procedimiento de nombramiento de los integrantes de los órganos garantes en materia de transparencia y protección de datos, concluyéndose que no existía un criterio uniforme para la



integración de los organismos garantes (páginas 232 a 240 del dictamen de la Cámara de Origen).

También se analizó el método de designación de los integrantes de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución General, y se realizaron reflexiones sobre el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (páginas 240 a 254 del dictamen de la Cámara de Origen).

Finalmente, en el dictamen de la Cámara de Origen se propuso crear un apartado B en el artículo 6o. constitucional, en cuyos párrafos octavo y noveno se implementó un mecanismo particular para la designación de los comisionados del órgano garante federal, con base en la participación y colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, a efecto de generar la plena autonomía e independencia de los integrantes del organismo garante (páginas 273 a 277 del dictamen de la Cámara de Origen).

En relación con lo anterior, se destacó que los nombramientos de los comisionados deben hacerse por el Senado de la República mediante una consulta previa a la sociedad y con la facultad de veto, por única ocasión, del Ejecutivo Federal; el orden de nombramiento se sustentó en que el Senado es un organismo ciudadano que vela por el respeto de los derechos humanos y garantías individuales relativas al derecho de acceso a la información.

La minuta con la propuesta referida fue enviada a la Cámara Revisora, cuyas comisiones, al emitir el dictamen correspondiente, modificaron la estructura del artículo 6o., básicamente para organizar en un apartado A, fracción I, en cuyas "bases" se establecieran los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información en todos los órdenes de Gobierno y, por otra parte, una fracción II, que determinara la creación y competencia del órgano autónomo federal (páginas 104 a 105 del dictamen de la Cámara Revisora).

Me parece importante destacar que en el dictamen de la Cámara Revisora, se expresó que la fracción II del apartado A del artículo 6o. constitucional, relativa a la creación del órgano constitucional autónomo del ámbito federal, serviría de marco de referencia para las Constituciones Locales y del Distrito Federal<sup>1</sup> —actual Ciudad de México— (página 106 del dictamen de la Cámara Revisora).

En relación con el mecanismo de designación de los comisionados federales, en el dictamen de la Cámara Revisora se expresó que existía coincidencia con los términos de la

---

<sup>1</sup> Al respecto se señaló, textualmente, lo siguiente:

"Se hace importante mencionar que para efectos de adecuar la redacción del apartado A, relativo a la materia de acceso a la información pública, el presente dictamen propone modificar la nomenclatura de las funciones de este apartado 'A' para que se les denomine ahora 'bases' en una fracción I, en virtud de que contendrán precisamente los principios y bases generales en esta materia; y se propone la creación de una fracción II que contendrá la creación del órgano constitucionalmente autónomo en el ámbito federal, y que servirá de marco referencia para las Constituciones Locales y del Distrito Federal."

minuta enviada por el Senado (páginas 111 y 112 del dictamen de la Cámara Revisora).

Sin embargo, al discutirse el dictamen en el Pleno de la Cámara de Diputados, el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales anunció varias modificaciones al dictamen sometido a consideración, pues se propuso, entre otras cuestiones, una fracción VIII al apartado A del artículo 6o. constitucional, relativa al organismo autónomo federal (equivalente al contenido de la fracción II que se propuso en el dictamen de la Cámara Revisora).

En cuanto al mecanismo de designación de los comisionados del órgano garante federal, se realizaron dos modificaciones. La primera consistió en suprimir del texto del artículo 6o. constitucional, que el nombramiento de los comisionados pudiera realizarse por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos del Senado. La segunda modificación se refirió a que el proceso de designación se haría conforme a lo establecido en la "ley orgánica", en lugar de sólo a lo establecido en la "ley". Las modificaciones fueron aprobadas, en lo general, por mayoría de 418 votos a favor, 25 en contra, y una abstención.

Recibida la minuta con modificaciones, la Cámara de Origen aprobó las modificaciones relativas al mecanismo de designación de comisionados del órgano garante federal propuesta por su legisladora, excepto por la referencia a la "ley orgánica", pues se determinó emplear el término genérico de "ley", a efecto de no generar confusión con el propio texto del artículo 6o. constitucional.

Como resultado del proceso legislativo referido, el texto de los párrafos octavo y noveno de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional, es el siguiente:

"... El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante."

Precisado el contenido de los trabajos legislativos, y derivado de que la reforma constitucional estableció *bases y principios* a observarse por parte del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados, los organismos garantes y el universo de sujetos obligados en la materia, considero que en este asunto resultaba necesario que este Tribunal Pleno definiera cuáles son los principios y bases establecidos por el Constituyente

en materia de transparencia, acceso a la información, y protección de datos personales.

Para ello, en primer lugar, considero que debe tenerse presente que los principios desempeñan un papel constitutivo del orden jurídico, con una trascendente función en la aplicación del derecho.

Conforme al *Diccionario «de la Lengua Española»* de la Real Academia Española, *principio* significa "causa, origen", el "punto que se considera como primero en una extensión", asimismo, de la palabra *principio* deriva el verbo *principiar* referido a "comenzar, dar principio a algo" y la palabra *principal*, cuyo significado es "que tiene el primer lugar o importancia y se antepone y prefiere a otras", "esencial o fundamental".

Al respecto, Ronald Dworkin usa el término principio en sentido genérico, para todo conjunto de estándares que apuntan a decisiones exigidas por la moralidad o impelentes de objetivos que han de ser alcanzados. Robert Alexy refiere que son mandatos de optimización que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Manuel Atienza señala que los principios son normas de carácter muy general que señalan el deseo de alcanzar ciertos objetivos o fines de carácter económico, social, político, o bien exigencias de tipo moral. Este último, con Juan Ruiz Manero, han señalado que un principio en sentido estricto expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico y pueden ser útiles cuando el legislador tiene una razón para hacer una regla fija que resulte aplicable a un conjunto de casos, no fijo.<sup>2</sup>

En ese sentido, los principios en el derecho son criterios rectores que deben ser observados de manera general, por ser el fundamento de un sistema, a efecto de alcanzar la máxima tutela de bienes y derechos constitucionales.

Del artículo 6o. constitucional, puede advertirse que los principios rectores en materia de transparencia, acceso a la información, y protección de datos personales son el de máxima publicidad, gratuidad y expeditéz en el ejercicio de los citados derechos.

Por su parte, las bases establecidas en el referido numeral constitucional, como un primer grado en la aplicación de los principios a que me referí, consisten en mandatos dirigidos al legislador, que se traducen en reglas mínimas que deben incluirse en la ley, disposiciones orgánicas y de distribución de competencias, así como objetivos de política pública, a efecto de crear los procedimientos e instituciones para hacer efectivo el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

De esta manera, en mi opinión, las bases establecidas en el artículo 6o. constitucional, son las siguientes:

- La información a que se refiere la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y excepciones que fijen las leyes.

---

<sup>2</sup> *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Los sujetos obligados deben documentar la información relacionada con el ejercicio de sus funciones.
- Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información.
- La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos de las leyes aplicables.
- La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.
- Este organismo será responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.
- El citado organismo se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión.
- En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.
- El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.
- No podrá conocer de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.
- El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten.
- La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.
- Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

- El organismo garante se integra por siete comisionados.
- El nombramiento lo realizará la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.
- En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.
- Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución y serán sujetos de juicio político.
- En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.
- El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.
- El organismo garante tendrá un consejo consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.
- La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.
- Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.
- El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Precisados los principios y bases, considero importante destacar que en la reforma constitucional señalada, se adicionó la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución.

La adición consistió en establecer la implementación de los organismos garantes del derecho de acceso a la información en las entidades federativas, sujetándolos a los principios y bases contenidas en el artículo 6o. constitucional y en la ley general de la materia expedida por el Congreso de la Unión, al establecer expresamente *"Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos ... responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la unión ..."*

Las consideraciones anteriores me permiten concluir que tanto los trabajos legislativos como la remisión expresa prevista en el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución, revelan que las bases para el procedimiento de selección de los comisionados previstas en el artículo 6o. constitucional, también son observables para el relativo a los comisionados de los organismos garantes de las entidades federativas.

Esta determinación se ve reforzada con lo previsto en el capítulo II, denominado 'De los organismos garantes', de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que el legislador nacional parte de la base de que son los Congresos de los Estados quienes deberán realizar la designación de los comisionados.

A efecto de arribar a lo anterior, basta atender al contenido del artículo 37 de la ley marco, en el que prevé que en las leyes de las entidades federativas se determinará, entre otros temas, el procedimiento de selección de los comisionados, de conformidad con lo señalado en el capítulo en cita.

En ese orden, el artículo 38 de la propia ley establece que el Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes deberán prever en su conformación un número impar, privilegiar la experiencia en la materia y procurar la equidad de género; además de que en el procedimiento de selección de los comisionados deberá garantizarse la transparencia, independencia y participación de la sociedad.

Así, en mi opinión, una de las bases que deben atender las Legislaturas Locales, en el procedimiento de selección de los comisionados de los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales de las entidades federativas, consiste en que el nombramiento debe realizarlo el Congreso del Estado, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, con la participación del Poder Ejecutivo de la entidad, al otorgarle la atribución de poder objetar el nombramiento.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY NÚMERO 316 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL PRECEPTO TRANSITORIO IMPUGNADO, DERIVADA DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO QUE ESTABLECÍA PARA QUE LOS RESPONSABLES EXPIDIERAN SUS AVISOS DE PRIVACIDAD DE LOS DATOS PERSONALES (ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DE LA LEY NÚMERO 316 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. REGULACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE UN PLAZO MAYOR, EN RELACIÓN CON EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PARA NOTIFICAR AL SOLICITANTE QUE SU PLANTEAMIENTO NO CORRESPONDE AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES) (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DEL PLAZO DE CINCO DÍAS", DE LA LEY NÚMERO 316 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. REGULACIÓN LOCAL CONFORME A LA CUAL, AL ADVERTIRSE QUE LA SOLICITUD PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES) CORRESPONDE A UN DERECHO DIFERENTE, NO PREVÉ LA RECONDUCCIÓN DE LA VÍA, COMO ESTÁ PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO,**

**EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y, EN SU CASO, ORIENTARLO PARA QUE PRESENTE UNA SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA O REALICE EL TRÁMITE QUE CORRESPONDA", DE LA LEY NÚMERO 316 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DENTRO DEL PLAZO DE CINCO DÍAS", ASÍ COMO "Y, EN SU CASO, ORIENTARLO PARA QUE PRESENTE UNA SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA O REALICE EL TRÁMITE QUE CORRESPONDA", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN LA RESPUESTA SE DEBERÁ ORIENTAR AL TITULAR SOBRE LA FORMA EN LA QUE PODRÁ EJERCER SU DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR LO QUE RESPECTA A LOS CONTENIDOS QUE NO VERSEN SOBRE SUS DATOS PERSONALES", DE LA LEY NÚMERO 316 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y, POR CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE LA REGULACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE UN PLAZO MAYOR, EN RELACIÓN CON EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PARA NOTIFICAR AL SOLICITANTE QUE SU PLANTEAMIENTO NO CORRESPONDE AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES), Y QUE OMITE PREVER LA RECONDUCCIÓN DE LA VÍA ANTE UNA SOLICITUD DE ESA ESPECIE QUE CORRESPONDE A UN DERECHO DIFERENTE, COMO ESTÁ PREVISTO EN DICHA LEY GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN LA RESPUESTA SE DEBERÁ ORIENTAR AL TITULAR SOBRE LA FORMA EN LA QUE PODRÁ EJERCER SU DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR LO QUE RESPECTA A LOS CONTENIDOS QUE NO VERSEN SOBRE SUS DATOS PERSONALES", DE LA LEY**



**NÚMERO 316 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA LEGISLATIVA PARA ESTABLECER UN PLAZO DIVERSO AL MÁXIMO DE CUARENTA DÍAS PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 142, FRACCIÓN III, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE SUSPENDERÁN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL PRESENTE ARTÍCULO; Y", DE LA LEY NÚMERO 316 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 81, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DENTRO DEL PLAZO DE CINCO DÍAS", ASÍ COMO "Y, EN SU CASO, ORIENTARLO PARA QUE PRESENTE UNA SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA O REALICE EL TRÁMITE QUE CORRESPONDA", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN LA RESPUESTA SE DEBERÁ ORIENTAR AL TITULAR SOBRE LA FORMA EN LA QUE PODRÁ EJERCER SU DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR LO QUE RESPECTA A LOS CONTENIDOS QUE NO VERSEN SOBRE SUS DATOS PERSONALES", Y 142, FRACCIÓN III, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE SUSPENDERÁN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL PRESENTE ARTÍCULO; Y", DE LA LEY NÚMERO 316 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 114/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 30 DE MAYO DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA ADJUNTA: MÓNICA JAIMES GAONA.

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

## RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto del director general de Asuntos Jurídicos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 81, 142, fracción III, inciso b), y cuarto transitorio de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el día veintisiete de julio de dos mil diecisiete.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y gobernador, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.**

- Los artículos 81, 142, fracción III, inciso b) y cuarto transitorio de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial el día 27 de julio de 2017.

TERCERO.—Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

"Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"Artículo 81. En caso de que la solicitud presentada no corresponda al ejercicio de los derechos ARCO, la unidad de transparencia deberá notificarlo dentro del plazo de cinco días al solicitante y, en su caso, orientarlo para que presente una solicitud de acceso a información pública o realice el trámite que corresponda.

"En caso de que mediante una misma solicitud se pretenda ejercer derechos ARCO y acceder a información pública se atenderá la solicitud conforme a los plazos y términos de la presente ley. En la respuesta se deberá orientar al titular sobre la forma en la que podrá ejercer su derecho a la información pública por lo que respecta a los contenidos que no versen sobre sus datos personales."

"Artículo 142. El instituto resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, que podrá ampliarse hasta veinte días por una sola vez, conforme al procedimiento siguiente:

" ...

"III. El comisionado ponente al que se le haya turnado estudiará el recurso y determinará si cumple con los requisitos que prevé el artículo 140 de esta ley y mediante proveído podrá:

"b) Al admitir el recurso, el comisionado ponente deberá integrar el expediente, notificar a las partes para que en un término de siete días manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan todo tipo de pruebas y alegatos, y en su caso, manifiesten su interés de conciliar. En el caso de existir tercero interesado, se le hará la notificación para que, en el mismo plazo, acredite su carácter, alegue lo que a su derecho convenga y presente las pruebas que considere pertinentes. En caso de que exista interés de conciliar por ambas partes se dará inicio al proceso conciliatorio y se suspenderán los plazos establecidos en el presente artículo; y ..."

#### "TRANSITORIOS

"Cuarto. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de ésta. ..."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** El instituto promovente adujo esencialmente que los artículos 81, 142, fracción III, inciso b) y cuarto transitorio, de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave transgreden los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

"Primer concepto de invalidez.—El artículo 81 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al prever mayores requisitos para el ejercicio de un derecho fundamental de los contemplados en la Constitución con la ley general, es decir, al no proveer certeza (sic) para el ejercicio de derechos fundamentales.

" ...

"Así, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin dejar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas dispuso respecto la no (sic) competencia de los sujetos obligados en las solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO, medularmente lo siguiente:

"• En caso de no ser competente el sujeto obligado deberá notificar al solicitante en un plazo de 3 (tres días);

"• Si el sujeto obligado declara la inexistencia de sus datos personales, lo deberá hacer por conducto de su comité de transparencia;

"• Si el sujeto obligado –responsable– advierte que la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, corresponda a un derecho diferente de los previstos en la presente ley, deberá reconducir la vía haciéndolo del conocimiento al titular.

"...

"Así, no obstante el mandato de la ley general, el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave se aleja de aquélla, medularmente en dos aspectos:

"a) La obligación de notificar, el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave la amplía del término dispuesto en la ley general –3 días– para hacerlo en 5 días, y

"b) El legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave, soslaya la obligación de reconducir, dispuesta en la ley general, por orientar; es decir, le impone una carga al solicitante para que lo haga.

"...

"... es inconcuso que el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave al establecer mayores requisitos para la interposición del recurso de revisión en materia de protección de datos personales, viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales, habida cuenta que:

"...

"La medida introducida en el artículo 81 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado

de Veracruz de Ignacio de la Llave no persigue un fin legítimo, pues lejos de ceñirse al mandato constitucional, genera una distorsión en el ejercicio y protección de los datos personales, pues lo modula y diferencia respecto de otras entidades federativas y la Federación, perjudicando directamente a cualquier persona que ejerza sus derechos ARCO en contra de un sujeto obligado, incompetente respecto del Estado de Veracruz.

"El requisito y carga procesal que se impone a los recurrentes en el artículo 81 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no se encuentra dentro del abanico de tratamientos que puedan considerarse proporcionales, ya que genera una distinción en los medios de impugnación en materia de protección de datos personales en Veracruz de Ignacio de la Llave, respecto de otras entidades federativas y la Federación; máxime que la finalidad de la Constitución Federal con una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es precisamente evitar distorsiones en el ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales.

"En materia de protección de datos personales, los legisladores de las entidades federativas no tienen libertad de configuración para limitar el ejercicio de un derecho fundamental como es la protección de datos personales, pues fue el propio Poder Reformador de la Constitución que dispuso que sería un mismo derecho fundamental regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.

"En suma, conforme a lo anteriormente expuesto, es dable sostener que el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave en el artículo 81 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no sólo se ciñó a la obligación constitucional de prever los mismos supuestos y excepciones contenidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sino que generó una distorsión y discriminación en el ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales, ya que éste será ejercido de manera diversa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave respecto de las otras entidades federativas y la Federación.

"Aunado a lo anterior, debe señalarse que la finalidad del Poder Reformador de la Constitución es evitar que se genere un sistema verdaderamente complejo en el que cada entidad federativa defina y regule de manera diversa los derechos humanos, generando de esta manera una incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances a los que se sujeta el ejercicio y límites de los derechos humanos.

"Así, es inconcuso que con el artículo 81 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se regula de manera diversa el derecho humano de la protección de datos personales, generando para los particulares un sistema verdaderamente complejo que provoca una incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances a los que se sujeta el ejercicio y límites de la protección de datos personales.

"Segundo concepto de invalidez.—El artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al prever mayores requisitos para el ejercicio de un derecho fundamental de los contemplados en la Constitución como en la ley general, ya que suspende el ejercicio de un derecho fundamental en la tramitación de un recurso, sin que el Congreso de la Unión haya dispuesto tal circunstancia o habilitación al respecto.

"Asimismo se contravienen los artículos 25 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que la norma impugnada impone requisitos distintos para el ejercicio de acciones que protejan bienes jurídicos similares.

"Es decir, con el artículo que se impugna se atribuye una facultad al organismo local de protección de datos personales para que pueda suspender los plazos de tramitación de los recursos de revisión, circunstancia no prevista en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

"...

"Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, lejos de cumplir el mandato constitucional y ceñirse a lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos obligados, crea nuevos supuestos a los contenidos en ésta.

"...

"Así, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin dejar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas dispuso los requisitos, tiempos y formas tanto para la tramitación del recurso de revisión como para la suspensión de su tramitación;

esto es, el Congreso de la Unión en términos de la facultad constitucional concedida en el artículo 73, fracción XXIX-S, estableció cuánto debe durar la tramitación del recurso de revisión y requisitos que se le pueden solicitar o requerir a un recurrente en la interposición del recurso de revisión.

"No obstante ello, el Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave soslayando tanto los artículos 73, fracción XXIX-S, 16, párrafo segundo, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, crea otro requisito o carga que impide la tramitación y, por tanto, el ejercicio de un derecho fundamental en el artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ...

"Es así, que la Legislatura de Veracruz de Ignacio de la Llave, alejándose de lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, regula de manera diversa la suspensión en el proceso conciliatorio, lo cual afecta necesariamente el plazo para dictar el recurso de revisión.

"...

"... es inconcuso que el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad exclusiva dispuesta en la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional, dispuso los siguientes supuestos condicionales:

" Es viable la conciliación en el recurso de revisión;

" Las partes pueden llegar a un acuerdo en la conciliación, que dará por concluida la sustanciación del recurso de revisión;

" La suspensión de la resolución de recurso de revisión, sólo y únicamente, procede durante el periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación.

"No obstante ello, el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave, sin tomar en cuenta los tiempos y formas dispuestos por el Congreso de la Unión rediseña el modelo conciliatorio y determina el supuesto de la suspensión a diferentes circunstancias; cuando sólo era procedente en el periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación.

"Es decir, el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave en lugar de circunscribir la procedencia de la suspensión al periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación, lo abre a todo el procedimiento suspensivo, lo cual indudablemente rebasa el estándar de la ley general.

"...

"Conforme lo anterior, es inconcuso que el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave al ampliar el supuesto de suspensión en el procedimiento conciliatorio, viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales habida cuenta que:

"Introduce en el artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es un trato desigual de manera arbitraria, respecto de las demás personas que ejerciten el derecho de protección de datos personales ya que por mandato constitucional el derecho fundamental de protección de datos personales debe ser regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.

"La ampliación del supuesto de suspensión en el procedimiento de conciliación introducido en el artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no persigue un fin legítimo, pues lejos de ceñirse al mandato constitucional, genera una distorsión en el ejercicio y protección de los datos personales, pues lo modula y diferencia respecto de otras entidades federativas y la Federación, perjudicando directamente la tramitación del recurso de revisión en materia de protección de datos personales respecto del Estado de Veracruz.

"La ampliación del supuesto de procedencia de la suspensión en el procedimiento conciliatorio en el artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no se encuentra dentro del abanico de tratamientos de impugnación en materia de protección de datos personales en Veracruz de Ignacio de la Llave, respecto de otras entidades federativas y la Federación; máxime que la finalidad de la Constitución Federal con una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados era precisamente evitar distorsiones en el ejercicio del derecho fundamental de datos personales;

"En materia de protección de datos personales, en especial en la protección de datos personales los legisladores de las entidades federativas no tienen la libertad de configuración para limitar el ejercicio de un derecho fundamental como es la protección de los datos personales, pues fue el propio poder reformador de la Constitución que dispuso que sería un mismo derecho fundamental regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.



"...

"Por tanto, de un análisis comparativo del supuesto que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados estableció para suspender la tramitación del recurso de revisión en materia de datos personales y de los que adicionó el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave en el precepto que se impugna, es indudable que en éste se aleja del núcleo esencial de impugnar mediante un recurso sencillo y efectivo, pues hace nugatorio el derecho.

"Tercer concepto de invalidez.—El artículo cuarto transitorio de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al ampliar, sin justificación las obligaciones de cumplimiento de la protección y ejercicio de los datos personales en contravención de los plazos establecidos y contemplados en la Constitución como en la ley general.

"...

"Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, lejos de cumplir el mandato constitucional y ceñirse a lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, crea nuevos supuestos a los contenidos en ésta, pues amplía los plazos en el régimen transitorio de la ley con lo que posterga, contrario a la intención del Congreso de la Unión, la entrada plena del ejercicio de los datos personales.

"...

"... el Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave soslayando tanto los artículos 73, fracción XXIX-S, 16, párrafo segundo y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal sobrepasa en demasía y sin justificación, los plazos y términos para la entrada en plena vigencia del ejercicio de los datos personales en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual prevé lo siguiente:

"'Cuarto. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de ésta'.

"Es así, que la Legislatura de Veracruz de Ignacio de la Llave, alejándose de lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, regula de manera diversa la protección de datos personales ampliando los plazos para la entrada en vigor plena de los datos personales respecto de las demás entidades federativas y la Federación.

"...

"Conforme lo anterior, es inconcuso que el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave al establecer mayores plazos que los previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales, habida cuenta que:

"Impone, en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un trato desigual de manera arbitraria, respecto de las demás personas que ejerciten el derecho de protección de datos personales que debe ser regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno;

"El artículo cuarto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no persigue un fin legítimo, pues lejos de ceñirse al mandato constitucional, genera una distorsión en el ejercicio y protección de los datos personales, pues lo modula y diferencia respecto de otras entidades federativas y la Federación, perjudicando directamente el ejercicio pleno de los datos personales.

"La ampliación de los términos y plazos dispuestos en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no se encuentra dentro del abanico de tratamientos que puedan considerarse proporcionales, ya que genera una distinción en el ejercicio pleno de los datos personales en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respecto de otras entidades federativas y la Federación; máxime que la finalidad de la Constitución Federal con una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados era precisamente evitar distorsiones en el ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales.

"En materia de protección de datos personales, los legisladores de las entidades federativas no tienen libertad de configuración para limitar el ejercicio de un derecho fundamental como es la protección de los datos personales, pues fue el propio poder reformador de la Constitución que dispuso que

sería un mismo derecho fundamental regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.

"En suma, conforme a lo anteriormente expuesto, es dable sostener que el legislador de Veracruz de Ignacio de la Llave en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no sólo no se ciñó a la obligación constitucional de prever los mismos supuestos y excepciones contenidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sino generó una distorsión y discriminación en el ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales, ya que éste será ejercido de manera diversa en el Estado de Veracruz respecto de las otras entidades federativas y la Federación. ..."

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada, y turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente. En esa misma fecha se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron las normas impugnadas, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Procuraduría General de la República (fojas 38-40 del expediente).

SEXTO.—**Informe rendido por el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Rogelio Franco Castán, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, rindió el informe correspondiente (fojas 122 a 126 del expediente).

SÉPTIMO.—**Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** María Elisa Manterola Saíenz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, de Ignacio de la Llave, compareció en representación del Poder Legislativo Local a rendir el informe correspondiente (fojas 154 a 159 del expediente).

OCTAVO.—**Intervención del procurador general de la República.** Mediante oficio de dieciocho de octubre de dos mil diecisiete Alberto Elías Beltrán compareció en su carácter de subprocurador jurídico y de asuntos internacionales a efecto de designar delegados y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones (fojas 380 a 381 del expediente).

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de trece de noviembre de dos mil diecisiete se decretó el cierre de la instrucción (foja 721 del expediente).

DÉCIMO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su ley reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.<sup>1</sup>

Así es, el cómputo inició el viernes veintiocho de julio de dos mil diecisiete y venció el sábado veintiséis de agosto siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el veintisiete de julio de dos mil diecisiete.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

---

<sup>1</sup> "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Julio 2017						
D	L	M	M	J	V	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Agosto 2017						
D	L	M	M	J	V	S
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

**Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso h),<sup>2</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que vulneren el derecho a la información pública y la protección de datos personales.

Por su parte el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con el organismo garante, establece que éste se registrará por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; esto es, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el caso, la acción se promovió en contra de los artículos 81, 142, fracción III, inciso b) y cuarto transitorio de la Ley Número 316 de Protección de

<sup>2</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; e ..."

Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz; es decir, en contra de una ley estatal, y se planteó la vulneración a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV y VI; 17 y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de febrero de dos mil catorce, los cuales se encuentran relacionados con el derecho a la protección de datos personales, por lo que no cabe duda que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, accionante, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

**Legitimación en el proceso.** Suscribe la demanda, Pablo Francisco Muñoz Díaz, ostentándose como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que acredita con la copia certificada de la credencial expedida por dicho instituto.

Por su parte, el artículo 89, fracción XXXII,<sup>3</sup> de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establece que el instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados,<sup>4</sup> tendrá entre otras, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal que vulneren el derecho a la protección de datos personales.

Asimismo, en términos del artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>5</sup> dicho funcionario cuenta con la representación legal del instituto accionante.

<sup>3</sup> **"Artículo 89.** Además de las facultades que le son conferidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad que le resulte aplicable, el instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XXXII. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la protección de datos personales."

<sup>4</sup> Acuerdo ACT-PUB/23/08/2017.09 aprobado por unanimidad, en sesión celebrada por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el 23 de agosto de 2017, mediante el cual se instruyó al representante legal de dicho instituto para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

<sup>5</sup> **"Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

Conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, la representación debe estar establecida en las normas que rigen a los órganos legitimados, lo cual se acredita en este caso y, por consiguiente, se le reconoce la representación al funcionario indicado.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno la causa de improcedencia que hace valer el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, consistente en que Pablo Francisco Muñoz Díaz, quien se ostenta como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto actor: **"en suplencia por ausencia del comisionado presidente y representante legal, así como de las y los comisionados que integran el pleno"**, no tiene legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en tanto que no está facultado para suplir a los comisionados del instituto en sus ausencias, por lo que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 10, fracción I y 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No le asiste la razón, pues en términos de lo dispuesto en el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene, entre sus funciones, la de **representar** legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales; asimismo, la de presentar los escritos de demanda o contestación en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior, mediante Acuerdo ACT-PUB/23/08/2017.09, emitido en sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de forma unánime instruyó al representante legal de dicho instituto a fin de que interpusiera acción de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte en contra de los artículos 142, fracción III, inciso b), 81 y cuarto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el veintisiete de julio de dos mil diecisiete.

---

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."

De modo que, el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto tiene facultades para comparecer ante este Alto Tribunal y promover acción de inconstitucionalidad, en los términos que le fueron encomendados, con independencia de que acuda en suplencia por ausencia del comisionado presidente.

Finalmente, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**CUARTO.—Causa de improcedencia de oficio.** Este Alto Tribunal ha establecido que cuando se impugnan normas de naturaleza transitoria y éstas han agotado sus fines, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, en los siguientes términos:

"Novena Época

"Registro digital: 170414

"Pleno

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVII, febrero de 2008

"Materia constitucional

"Tesis P./J. 8/2008

"Página 1111

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus



efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley citada."

En el caso concreto el instituto accionante impugnó, entre otras disposiciones, el artículo cuarto transitorio de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el día veintisiete de junio de dos mil diecisiete, la cual entró en vigor el día de su publicación.<sup>6</sup>

Dicho artículo dispone lo siguiente:

"Artículo cuarto. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de ésta."

Por su parte, la ley reclamada en su artículo 3, fracción II, define los avisos de privacidad a que se refiere el anterior precepto como el "**documento a disposición del titular de forma física, electrónica o en cualquier formato generado por el responsable, a partir del momento en el cual se recaben sus datos personales, con el objeto de informarle los propósitos del tratamiento de los mismos.**"

Ahora bien, si se toma en cuenta que el plazo de tres meses que prevé dicha norma para expedir los "**avisos de privacidad**" feneció el veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, debe concluirse que la presente acción resulta improcedente por cesación de efectos y procede sobreseer en lo conducente con apoyo en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento.

Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 112/2017 y 102/2017, el veintinueve de abril de dos mil diecinueve y seis de mayo del mismo año, respectivamente, ambas bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>6</sup> "TRANSITORIOS

"Primero. La presente ley entrará en vigor el día de su publicación en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave."

QUINTO.—**Marco normativo.** Para dar respuesta a los conceptos de invalidez se debe partir, en primer lugar, del marco normativo nacional sobre los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Los artículos 6o., base A, 16, segundo párrafo, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén respectivamente lo siguiente:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

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

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus

facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos

garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:"

"Artículo 16. ...

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

"Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

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

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán los organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

De los preceptos constitucionales transcritos, se tiene que la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, al igual que el ejercicio del derecho de acceso a la información, constituyen derechos constitucionalmente reconocidos para los gobernados.

Asimismo, aquellos preceptos constitucionales contienen los principios y bases para garantizar esos derechos, así como las razones de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos.

Además, de los preceptos transcritos se tiene que se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley reglamentaria que desarrolle las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Así, se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del jueves veintiséis de enero de dos mil diecisiete, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Dentro de las disposiciones de esa ley general destacan los artículos 1, párrafos primero y cuarto, 2, fracciones II, IV, V, VI y IX, así como los artículos segundo, cuarto y octavo transitorios, de los cuales se tiene lo siguiente:

- Se indica que es una ley de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.
- Dicha ley tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.
- Dentro de los objetivos de esa ley están el establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos; garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en dicha ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia; proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos

políticos, fideicomisos y fondos públicos, de la Federación, de las entidades federativas y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento.

- También dentro de los objetivos de esa ley destaca, para la resolución de este asunto, el garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de datos personales.

- En los artículos transitorios, específicamente en el marcado bajo el numeral segundo se estableció que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes en las entidades federativas en materia de protección de datos personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de esta ley.

- Y, que en el caso de que el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas omitieran total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas, en el plazo referido de seis meses, resultaría aplicable de manera directa esa ley general, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes preexistentes en todo aquello que no se opusiera a la misma, hasta en tanto no se cumpliera la condición impuesta en dicho artículo segundo transitorio.

- Además, en el artículo cuarto transitorio, se estableció que se derogan todas aquellas disposiciones en materia de protección de datos personales, de carácter federal, estatal y municipal, que contravinieran lo dispuesto por esta ley general.

- Asimismo, en el artículo octavo transitorio, se indicó que no se podrían reducir o ampliar en la normatividad de las entidades federativas, los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia, en perjuicio de los titulares de datos personales.

Señalado lo anterior, se tiene que por disposición constitucional a fin de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, esa materia debe ser regulada de manera uniforme en todo el territorio nacional, tanto por la Federación como por las entidades federativas, a partir de los principios y bases mencionados en el Texto Constitucional, los cuales fueron desarrollados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por tanto con apoyo en esas bases y principios previstos en el Texto Constitucional y en la ley general, en principio, las Legislaturas de las entidades federativas debían emitir las disposiciones normativas.



Cabe señalar que derivado de la reforma a los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general respecto del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, para regular los principios y bases establecidas en la propia Constitución Federal por virtud de esa reforma.

Esa atribución fue ejercida por el Congreso de la Unión al emitir la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pues a través de ésta distribuye las competencias entre la Federación y los Estados, desarrollando los principios generales, bases y procedimientos para la expedición de las leyes locales correspondientes.

Lo anterior, con la finalidad de crear condiciones homogéneas para el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales reconocidos constitucionalmente.

**SEXTO.—Concepto de invalidez contra el artículo 81 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual dispone lo siguiente:**

"Artículo 81. En caso de que la solicitud presentada no corresponda al ejercicio de los derechos ARCO, la unidad de transparencia deberá notificarlo dentro del plazo de cinco días al solicitante y, en su caso, orientarlo para que presente una solicitud de acceso a información pública o realice el trámite que corresponda.

"En caso de que mediante una misma solicitud se pretenda ejercer derechos ARCO y acceder a información pública se atenderá la solicitud conforme a los plazos y términos de la presente ley. En la respuesta se deberá orientar al titular sobre la forma en la que podrá ejercer su derecho a la información pública por lo que respecta a los contenidos que no versen sobre sus datos personales."

El instituto promovente sostiene que el artículo 81 de la ley que controvierte es inconstitucional, ya que distorsiona el ejercicio y protección de los datos personales, pues genera una distinción en los medios de impugnación en materia de protección de datos personales en dicho Estado, que la propia Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados no contempla. Concretamente se refiere a la obligación de notificar la

declaración de incompetencia para atender una solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO,<sup>7</sup> la cual, tratándose de la ley local, establece un plazo para darla a conocer al interesado de 5 días, mientras que la ley general establece un plazo menor de 3 días.

Además, la ley general establece que cuando la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO corresponda a un derecho diferente a los ahí previstos, deberá **reconducirse** la vía, haciéndolo del conocimiento del titular; mientras que en la ley local, sólo se establece la obligación de **orientar** al titular sobre la forma en la que podrá ejercer sus derechos respecto de los contenidos que no versen sobre la protección de datos personales.

Es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez en estudio.

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados estableció las bases mínimas y las condiciones homogéneas que deben observar los órganos garantes –federal y estatales– para ofrecer procedimientos sencillos y expeditos en el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, de modo tal que, en estos casos, las Legislaturas de los Estados carecen de facultades para agregar condiciones a los procedimientos que obstaculicen el goce de aquéllos.

En este sentido, el artículo 2, fracciones I y II, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, dispone lo siguiente:

"Artículo 2. Son objetivos de la presente ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;

"II. Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos."

Ahora bien, el texto de la mencionada ley general, en comparación con el artículo 81, primer párrafo, de la ley local, es el siguiente:

---

<sup>7</sup> Los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.	Normas impugnadas de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
<p>"Artículo 53. Cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, <u>deberá hacer del conocimiento del titular dicha situación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud</u>, y en caso de poderlo determinar, orientarlo hacia el responsable competente.</p> <p>"En caso de que el responsable declare inexistencia de los datos personales en sus archivos, registros, sistemas o expediente, dicha declaración deberá constar en una resolución del Comité de Transparencia que confirme la inexistencia de los datos personales.</p> <p>"En caso de que el responsable advierta que la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO corresponda a un derecho diferente de los previstos en la presente ley, <u>deberá reconducir la vía haciéndolo del conocimiento al titular</u>."</p>	<p>"Artículo 81. En caso de que la solicitud presentada no corresponda al ejercicio de los derechos ARCO, la Unidad de Transparencia <u>deberá notificarlo dentro del plazo de cinco días al solicitante</u> y, en su caso, orientarlo para que presente una solicitud de acceso a información pública o realice el trámite que corresponda.</p> <p>"En caso de que mediante una misma solicitud se pretenda ejercer derechos ARCO y acceder a información pública se atenderá la solicitud conforme a los plazos y términos de la presente ley. <u>En la respuesta se deberá orientar al titular sobre la forma en la que podrá ejercer su derecho a la información pública por lo que respecta a los contenidos que no versen sobre sus datos personales.</u>"</p>

En el caso, el artículo impugnado establece dos cuestiones respecto de las solicitudes para el ejercicio de los *derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales* (ARCO):

- La primera consiste en que cuando la solicitud presentada no corresponda al ejercicio de los derechos ARCO, la unidad de transparencia deberá notificarlo dentro del plazo de **cinco días** al solicitante.
- La segunda trata de que cuando en una misma solicitud el titular pretenda ejercer derechos ARCO y acceder a información pública, en la respuesta que se emita **se le orientará** sobre la forma en la que podrá ejercer su

derecho a la información pública, respecto a contenido que no verse sobre sus datos personales.

Ambas situaciones difieren del contenido dispuesto por la ley general sobre los mismos aspectos, pues ésta establece, en primer lugar, que cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, lo deberá hacer del conocimiento del titular dentro de los **tres** días siguientes a la presentación de la solicitud; mientras que la ley impugnada dispone un plazo mayor de **cinco** días, lo cual genera un obstáculo a los titulares de los derechos ARCO en el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, en contravención a lo dispuesto en el artículo octavo transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Además, en el caso de la Ley Número 316 impugnada, cuando el titular adicionalmente a los derechos ARCO, en su solicitud pretenda acceder a información pública, **sólo se le orientará** sobre la forma en que puede ejercer su derecho; situación que difiere de lo que dispone la ley general, pues en ésta se establece que cuando se advierta que la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO corresponda a un derecho diferente de los que ahí se regulan, deberá **reconducirse la vía**, esto es, no se limitará simplemente a declarar su incompetencia, sino que deberá analizar la petición, y en su caso, encuadrarla en el supuesto legal que corresponda para que se tramite en la vía y forma que proceda, remitiendo la solicitud a la autoridad que deba conocer de ella.

De modo que, tratándose de solicitudes que no estén encaminadas al objetivo antes señalado, el responsable está obligado a reconducir la vía, haciéndolo del conocimiento del titular.

Finalmente, la norma impugnada al alejarse del modelo procedimental que la ley general establece, vulnera el ámbito competencial que la Constitución Federal en sus artículos 73, fracción XXIX-S<sup>8</sup> y 116, fracción VIII,<sup>9</sup> confirió al Congreso de la Unión.

<sup>8</sup> **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

<sup>9</sup> **"Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Motivo por el cual, procede declarar la invalidez del párrafo primero, del artículo 81, de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus porciones normativas: "... **dentro del plazo de cinco días** ..." **y, en su caso, orientarlo para que presente una solicitud de acceso a información pública o realice el trámite que corresponda.**" para que en lo sucesivo pueda leerse de la siguiente forma:

"Artículo 81. En caso de que la solicitud presentada no corresponda al ejercicio de los derechos ARCO, la unidad de transparencia deberá notificarlo al solicitante. ..."

Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que en su caso llegue a emitir este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la norma general contraria al Texto Fundamental o, como en este caso, la porción normativa declarada inconstitucional.

Por ello, el vacío legislativo que pudiera existir con la declaración de invalidez antes indicada, debe verse colmada supletoriamente con lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece que cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, se le hará del conocimiento al titular dicha situación dentro de los **tres días siguientes a la presentación de su solicitud.**

También procede declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 81 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa: "**En la respuesta se deberá orientar al titular sobre la forma en la que podrá ejercer su derecho a la información pública por lo que respecta a los contenidos que no versen sobre sus datos personales.**" para quedar de la siguiente forma:

---

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán los organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

"Artículo 81. ...

"En caso de que mediante una misma solicitud se pretenda ejercer derechos ARCO y acceder a información pública se atenderá la solicitud conforme a los plazos y términos de la presente ley."

El vacío legislativo que pudiera existir con la declaración de invalidez antes indicada, debe verse colmada con lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece que en caso de que el responsable, advierta que la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO corresponda a un derecho diferente de los previstos en la ley, deberá **reconducirse la vía**.

**SÉPTIMO.—Concepto de invalidez respecto del artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

El instituto promovente argumenta que el artículo 142, fracción III, inciso b), de la ley impugnada permite que, en caso de que exista interés de conciliar entre ambas partes, se suspenderán todos los plazos establecidos para resolver el recurso de revisión; lo cual excede el mandato constitucional contenido en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, ya que en ésta se dispuso que en la etapa conciliatoria, el procedimiento de revisión sólo puede ser suspendido durante el periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación.

Es **fundado** el concepto de invalidez.

El artículo 108 de la Ley **General** de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados dispone:

"Artículo 108. El instituto y los organismos garantes resolverán el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, el cual podrá ampliarse hasta por veinte días por una sola vez."

Por su parte, el artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que se combate, establece lo siguiente, aunque para mejor comprensión del asunto, se transcribe en su integridad el texto de dicha norma:

"Artículo 142. El instituto resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, que podrá ampliarse hasta veinte días por una sola vez, conforme al procedimiento siguiente:

"I. Una vez presentado el recurso, el secretario de Acuerdos dará cuenta al comisionado presidente, quien emitirá un auto en el que ordene registrarlo en el libro de gobierno, asignándole una clave de identificación cronológica y lo remitirá a uno de los comisionados para que conozca del asunto y funja como ponente. En la asignación respectiva, se observará una distribución equitativa de las cargas de trabajo de los tres comisionados;

"II. En caso de que un comisionado advierta que se encuentra en alguno de los supuestos para excusarse lo comunicará a la brevedad posible al comisionado presidente, para que se le sustituya en el conocimiento del asunto. En caso de ser el comisionado presidente se le turnará el expediente a aquel comisionado que tenga menos asuntos. En cualquiera de los supuestos, los comisionados estarán impedidos de participar en la discusión y adopción del proyecto, siguiéndose para dichos efectos las reglas de la suplencia;

"III. El comisionado ponente al que se le haya turnado estudiará el recurso y determinará si cumple con los requisitos que prevé el artículo 140 de esta ley y mediante proveído podrá:

"a) Requerir al recurrente o a su representante legal para que, en un plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación, subsane la omisión de alguno de los requisitos que refiere el artículo 140. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el instituto para resolver el recurso;

"b) Al admitir el recurso, el comisionado ponente deberá integrar el expediente, notificar a las partes para que en un término de siete días manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan todo tipo de pruebas y alegatos, y en su caso, manifiesten su interés de conciliar. En el caso de existir tercero interesado, se le hará la notificación para que, en el mismo plazo, acredite su carácter, alegue lo que a su derecho convenga y presente las pruebas que considere pertinentes. En caso de que exista interés de conciliar por ambas partes se dará inicio al proceso conciliatorio y se suspenderán los plazos establecidos en el presente artículo; y,

"c) Desechar de plano el medio de impugnación, en un plazo que no exceda los cinco días contados a partir del día siguiente al en que se haya

recibido o, en su caso, en que se haya desahogado la prevención respectiva o fenecido el plazo para ello cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el artículo 149 de esta ley;

"IV. El instituto no estará obligado a atender la documentación remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción;

"V. El comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes; asimismo, durante el procedimiento deberá observar la suplencia de la queja a favor del recurrente en términos de ley y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones;

"VI. Concluida la audiencia, transcurrido el plazo previsto en la fracción III, inciso b) de este artículo, o concluido el proceso de conciliación, el comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción y el expediente pasará a resolución;

"VII. El comisionado ponente deberá elaborar y presentar el proyecto de resolución dentro de los diecisiete días hábiles, contados a partir del día siguiente de que se haya presentado el recurso de revisión; para ello dictará auto o proveído en el que se turnará el proyecto y copia del expediente a los integrantes del Pleno, para su aprobación;

"VIII. Cuando haya causa justificada, el comisionado ponente o el Pleno podrá solicitar la prórroga a que se refiere el párrafo primero de este artículo, y para ello deberá fundar y motivar las razones por las que la solicite; y,

"IX. En las versiones públicas de las resoluciones del Pleno se garantizará que el titular no sea identificable."

De la lectura concatenada de los preceptos anteriores se deduce que el trámite y resolución del recurso de revisión, tanto en sede federal como estatal, deberá llevarse a cabo dentro de un plazo máximo de 40 días, prorrogables por 20 más, lo cual significa que la autoridad que conozca del asunto cuenta a lo sumo con 60 días como límite para pronunciar la decisión que legalmente corresponda.

Ese plazo final de 60 días para resolver previsto en el artículo 108 de la ley general tiene dos excepciones: la primera está prevista en el último párrafo del artículo 107 de la propia ley general en el cual se prevé que, en caso de conciliación, el lapso que se ocupe para llegar a una amigable



composición suspende el plazo para dictar resolución en los siguientes términos:

"Artículo 107. Admitido el recurso de revisión y sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 65 de la presente ley, el instituto promoverá la conciliación entre las partes, de conformidad con el siguiente procedimiento:

"I. El instituto y los organismos garantes, según corresponda, requerirán a las partes que manifiesten, por cualquier medio, su voluntad de conciliar, en un plazo no mayor a siete días, contados a partir de la notificación de dicho acuerdo, mismo que contendrá un resumen del recurso de revisión y de la respuesta del responsable si la hubiere, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia.

"Documento a disposición del titular de forma física, electrónica o en cualquier formato generado por el responsable, a partir del momento en el cual se recaben sus datos personales, con el objeto de informarle los propósitos del tratamiento de los mismos;

"La conciliación podrá celebrarse presencialmente, por medios remotos o locales de comunicación electrónica o por cualquier otro medio que determine el instituto o los organismos garantes, según corresponda. En cualquier caso, la conciliación habrá de hacerse constar por el medio que permita acreditar su existencia.

"Queda exceptuado de la etapa de conciliación, cuando el titular sea menor de edad y se haya vulnerado alguno de los derechos contemplados en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vinculados con la ley y el reglamento, salvo que cuente con representación legal debidamente acreditada;

"II. Aceptada la posibilidad de conciliar por ambas partes, el instituto y los organismos garantes, según correspondan, señalarán el lugar o medio, día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, la cual deberá realizarse dentro de los diez días siguientes en que el instituto o los organismos garantes, según corresponda, hayan recibido la manifestación de la voluntad de conciliar de ambas partes, en la que se procurará avenir los intereses entre el titular y el responsable.

"El conciliador podrá, en todo momento en la etapa de conciliación, requerir a las partes que presenten en un plazo máximo de cinco días, los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación.

"El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes la audiencia por una ocasión. En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación dentro de los cinco días siguientes.

"De toda audiencia de conciliación se levantará el acta respectiva, en la que conste el resultado de la misma. En caso de que el responsable o el titular o sus respectivos representantes no firmen el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa;

"III. Si alguna de las partes no acude a la audiencia de conciliación y justifica su ausencia en un plazo de tres días, será convocado a una segunda audiencia de conciliación, en el plazo de cinco días; en caso de que no acuda a esta última, se continuará con el recurso de revisión. Cuando alguna de las partes no acuda a la audiencia de conciliación sin justificación alguna, se continuará con el procedimiento;

"IV. De no existir acuerdo en la audiencia de conciliación, se continuará con el recurso de revisión;

"V. De llegar a un acuerdo, éste se hará constar por escrito y tendrá efectos vinculantes. El recurso de revisión quedará sin materia y el instituto, o en su caso, los organismos garantes, deberán verificar el cumplimiento del acuerdo respectivo; y,

"VI. El cumplimiento del acuerdo dará por concluido la sustanciación del recurso de revisión, en caso contrario, el instituto reanudará el procedimiento.

"El plazo al que se refiere el artículo siguiente de la presente ley será suspendido durante el periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación."

La segunda excepción que conlleva la posibilidad de interrupción del plazo para la resolución del recurso de revisión, está prevista en el último párrafo del artículo 110<sup>10</sup> y acontece en el evento en que se provea una pre-

---

<sup>10</sup> **"Artículo 110.** Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 105 de la presente ley y el instituto y los organismos garantes, según corresponda, no cuenten con elementos para subsanarlos, éstos deberán requerir al titular, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

vención para subsanar la omisión de algún requisito legal incumplido por el promovente de ese medio de defensa. En estos casos, el plazo para pronunciar la resolución definitiva del recurso comenzará a computarse a partir del desahogo de la prevención.

Ahora bien, no obstante que los plazos necesarios para el trámite del recurso de revisión están perfectamente definidos por la Ley **General** de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, y que además este ordenamiento **general** no autorizó a las Legislaturas Locales para ampliar o disminuir los periodos para la sustanciación de las distintas fases del procedimiento, en perjuicio de los titulares de datos personales, debe concluirse que lo dispuesto en el artículo 142, fracción III, inciso b), de la ley impugnada, en el sentido de que al iniciarse el proceso conciliatorio "... **se suspenderán los plazos establecidos en el presente artículo** ..."; vulnera lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, la cual obliga a las entidades federativas a observar las reglas instituidas en las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno, toda vez que esta suspensión no está prevista en la ley **general**.

En efecto, la disposición que se analiza instituye un plazo distinto al previsto en la legislación general dentro del procedimiento para instruir dicho medio de defensa, consistente en suspender todos los plazos establecidos para la resolución del recurso de revisión, cuando se dé inicio al proceso conciliatorio. Todo lo cual redundará, por un lado, en el diseño de régimen procedimental que no responde al modelo general al que deben someterse los órganos garantes a nivel federal y local, así como en la posibilidad del retraso en la resolución del recurso, pues iniciada la etapa conciliatoria sólo puede suspenderse la resolución del citado recurso, durante el periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación.

Lo que implica que, en otras etapas, desde que da inicio y con las salvedades previstas en los artículos 107, fracción VI, párrafo segundo y 110,

---

"El titular contará con un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, para subsanar las omisiones, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen el instituto y los organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

último párrafo, de la ley **general**, el procedimiento para resolver el recurso de revisión no debe ser suspendido.

En tal virtud, al ser fundados los argumentos del accionante, debe declararse la invalidez del artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que dice: "... **se suspenderán los plazos establecidos en el presente artículo; y** ..." en la inteligencia de que las autoridades obligadas a resolver el recurso de revisión, deberán sujetarse a las reglas previstas en la legislación general de la materia.

OCTAVO.—**Efectos.** La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Asimismo, la ejecutoria deberá notificarse al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por ser el organismo garante encargado de aplicar las normas generales reclamadas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del artículo transitorio cuarto de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veintisiete de julio de dos mil diecisiete.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 81, párrafos primero, en sus porciones normativas "dentro del plazo de cinco días", así como "y, en su caso, orientarlo para que presente una solicitud de acceso a información pública o realice el trámite que corresponda", y segundo, en la porción normativa "En la respuesta se deberá orientar al titular sobre la forma en la que podrá ejercer su derecho a la información pública por lo que respecta a los contenidos que no versen sobre sus datos personales", y 142, fracción III, inciso b), en la porción normativa "se suspenderán los plazos establecidos en el presente artículo; y", de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veintisiete de julio de dos mil diecisiete.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su Gaceta.

**Notifíquese**; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

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

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando cuarto, relativo a la causa de improcedencia de oficio, consistente en sobreseer respecto del artículo transitorio cuarto de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo primero de la página treinta y tres, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al marco normativo, consistente en realizar algunas consideraciones genera-

les en torno a los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por la invalidez total del precepto y en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto y por razones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al concepto de invalidez contra el artículo 81 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consistente en declarar la invalidez del artículo 81, párrafos primero, en sus porciones normativas "dentro del plazo de cinco días", así como "y, en su caso, orientarlo para que presente una solicitud de acceso a información pública o realice el trámite que corresponda", y segundo, en la porción normativa "En la respuesta se deberá orientar al titular sobre la forma en la que podrá ejercer su derecho a la información pública por lo que respecta a los contenidos que no versen sobre sus datos personales", de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al concepto de invalidez, respecto del artículo 142, fracción III, inciso b), de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consistente en declarar la invalidez del artículo 142, fracción III, inciso b), en la porción normativa "se suspenderán los plazos establecidos en el presente artículo; y", de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo,

relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 2) determinar que la ejecutoria deberá notificarse al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por ser el organismo garante encargado de aplicar las normas generales reclamadas. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

### **En relación con el punto resolutive quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **Votación que no se refleja en puntos resolutive:**

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de treinta de mayo de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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

## la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Javier Laynez Potisek, en la acción de inconstitucionalidad 114/2017.

En sesión de treinta de mayo del dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en la que, entre otras cosas, se declaró la invalidez del artículo 81, párrafos primero, en las porciones normativas ahí identificadas, y segundo, también en determinada porción normativa, de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veintisiete de julio del dos mil diecisiete.

Aun cuando comparto el sentido de la decisión, respetuosamente me aparto de las consideraciones que la sustentan, por lo siguiente:

Al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas, la 112/2017 y 102/2017, en sesiones de veintinueve de abril y seis de mayo del dos mil diecinueve, respectivamente, este Tribunal Pleno analizó temas similares a los aquí propuestos, resolviendo a la luz del sistema general aplicable en materia de protección de datos personales, sin que se aludiera al tema de competencia, pues como se ha establecido en múltiples precedentes, tanto en dicha materia como en la de transparencia y acceso a la información pública, existe concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas, de modo que considero no debe atribuirse tal vicio a los preceptos controvertidos.

No obstante lo anterior, concuerdo con la declaratoria de invalidez, pero por razones diversas, es decir, porque estimo que, contrario a lo afirmado en la ejecutoria, la ley general y la local confrontadas no regulan aspectos idénticos.

En efecto, el artículo 53<sup>1</sup> de la ley general trata un aspecto de incompetencia genérico, mientras que el diverso 81<sup>2</sup> de la ley local hace referencia a la incompetencia por

<sup>1</sup> **"Artículo 53.** Cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, deberá hacer del conocimiento del titular dicha situación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, y en caso de poderlo determinar, orientarlo hacia el responsable competente.

"En caso de que el responsable declare inexistencia de los datos personales en sus archivos, registros, sistemas o expediente, dicha declaración deberá constar en una resolución del Comité de Transparencia que confirme la inexistencia de los datos personales.

"En caso de que el responsable advierta que la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO corresponda a un derecho diferente de los previstos en la presente ley, deberá reconducir la vía haciéndolo del conocimiento al titular."



materia. En ambos casos debe ser aplicable el plazo de tres días, para que el responsable incompetente comunique al titular de datos personales esa situación. No obstante, la ley local amplía ese lapso de tres a cinco días y, como ese plazo corre en perjuicio de los titulares de datos personales, entonces es correcto invalidar dicha porción normativa.

Igual sucede con el último párrafo del mencionado artículo 81 impugnado, pues aun cuando la ley general prevé un supuesto genérico, consistente en reconducir la vía en los casos en que la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) corresponda a otro derecho, sin especificar cuál, siendo que la ley local lo limita a la hipótesis de que esa solicitud se refiera a derechos ARCO y al acceso a la información, lo objetivamente cierto es que la inconstitucionalidad de tal porción normativa estriba en que la ley local sólo obliga al responsable a orientar al titular sobre la forma en que puede ejercer tal prerrogativa, siendo que la ley general, como se dijo, lo vincula a reconducir la vía y a informarlo al titular.

En atención a lo expuesto, comparto la conclusión a la que arriba la ejecutoria, pero por razones diversas.

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

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 114/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el treinta de mayo de dos mil diecinueve.

<sup>2</sup> **"Artículo 81.** En caso de que la solicitud presentada no corresponda al ejercicio de los derechos ARCO, la unidad de transparencia deberá notificarlo dentro del plazo de cinco días al solicitante y, en su caso, orientarlo para que presente una solicitud de acceso a información pública o realice el trámite que corresponda.

"En caso de que mediante una misma solicitud se pretenda ejercer derechos ARCO y acceder a información pública se atenderá la solicitud conforme a los plazos y términos de la presente ley. En la respuesta se deberá orientar al titular sobre la forma en la que podrá ejercer su derecho a la información pública por lo que respecta a los contenidos que no versen sobre sus datos personales."

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó el sobreseimiento, respecto del artículo cuarto transitorio de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de junio de dos mil diecisiete.

Lo anterior, al considerar que el plazo establecido en la norma, a efecto de que los responsables en la materia expidieran sus avisos de privacidad, feneció el veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete y, en ese sentido, debía concluirse que la acción de inconstitucionalidad resultaba improcedente, ante la cesación de los efectos de la norma impugnada, por lo que procedía sobreseer en términos del artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, pronuncié hacerlo por consideraciones distintas, puesto que aun cuando he sostenido el criterio consistente en que no debe decretarse el sobreseimiento por cesación de efectos de una norma, sino hasta que haya cumplido el objeto para el cual se emitió, sin que en el caso se tuviera la certeza de que los sujetos obligados en materia de protección de datos hubieran emitido los avisos de privacidad a que se refiere el precepto transitorio; lo cierto es que, aun superado ello, a nada práctico conllevaba el estudio de fondo.

Lo anterior, porque el accionante formuló el concepto de invalidez con base en que el plazo establecido por el legislador local en el precepto transitorio impugnado, excedía el previsto en la Ley General de Protección de Datos Personales; sin embargo, de una revisión al régimen transitorio de la mencionada ley marco, se advierte que el legislador nacional no estableció ese supuesto.

Consecuentemente, a nada práctico conducía analizar la constitucionalidad de la norma impugnada si en la ley general con la que el accionante pretendía su contraste, no se estableció el supuesto que prevé el artículo cuarto transitorio de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ, QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS (DECRETO NÚMERO 183 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, DE QUINCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, QUE REFORMÓ EL ARTÍCULO 195 BIS, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO).**

**III. PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL. EL LEGISLADOR DEBE ACTUAR DE FORMA MEDIDA Y NO EXCESIVA AL MOMENTO DE REGULAR LAS RELACIONES EN EL ÁMBITO PENAL, PORQUE SU POSICIÓN COMO PODER CONSTITUIDO DENTRO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL LE IMPIDE ACTUAR DE FORMA ARBITRARIA Y EN EXCESO DE PODER.**

**IV. SANCIONES PENALES. DEBEN PERMITIR AL JUZGADOR INDIVIDUALIZAR LA PENA.**

**V. INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES DE ESA NATURALEZA AL FIJAR UN PLAZO FIJO VULNERAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL IMPEDIR SU INDIVIDUALIZACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 195 BIS, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "... E INHABILITACIÓN POR CUATRO AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICOS.", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 195 BIS, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "... E INHABILITACIÓN POR**

**CUATRO AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICOS.", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 195 BIS, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "... E INHABILITACIÓN POR CUATRO AÑOS PARA DESEMPEÑAR CUALQUIER EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICOS.", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA)."**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2016. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 18 DE JUNIO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de junio de dos mil diecinueve emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 86/2016, promovida por la procuradora general de la República en contra del artículo 195 BIS, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Colima, adicionado mediante Decreto Número 139, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de septiembre de dos mil dieciséis.

### **Trámite**

**1. Presentación de la acción.** Mediante oficio presentado el siete de octubre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> Arely Gómez González, procuradora general de la República,<sup>2</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 195 BIS, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Colima, que es del contenido siguiente:

**"Artículo 195 BIS.** Para los supuestos de abigeato calificado, se estará a lo dispuesto de la siguiente manera:

<sup>1</sup> Fojas 1 a 20 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> Personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, visible a fojas 22 y 23 ídem.

" ...

"Si en los actos mencionados participa algún servidor público o empleados públicos que tengan a su cargo funciones de prevención, persecución, sanción del delito o de ejecución de penas, además de las sanciones a que se refiere este artículo, se le aumentará la pena de prisión en una mitad más, destitución definitiva e inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos."

**2. Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de Colima.

**3. Artículos señalados como violados.** La representación social señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 14, párrafo segundo, 22, párrafo primero y 116, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**4. Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la procuradora general de la República adujo en lo sustancial, lo siguiente:

- Las autoridades demandadas al determinar una sanción fija de cuatro años de inhabilitación, sin prever un límite mínimo y uno máximo, impiden tanto al agente del Ministerio Público como al órgano jurisdiccional realizar una ponderación razonable respecto de la solicitud e imposición de la sanción decretada una vez que alguna persona se coloque en dicho supuesto, tomando en consideración las circunstancias particulares de cada asunto que conozcan.

- En atención al principio de proporcionalidad, el legislador debe contemplar en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición; esto, ya que aun cuando en ejercicio de la libre configuración legislativa con que cuenta para determinar el contenido de los tipos penales y sus consecuencias jurídicas, no puede inobservar los mandatos constitucionales, como en el caso lo constituye el principio de proporcionalidad.

- De la tesis de jurisprudencia, de rubro: "INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", se advierte que cuando algún precepto

legal contiene una pena fija de inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, es violatorio de los preceptos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La imposición de la pena fija de la norma impugnada impide que el órgano jurisdiccional al aplicarla tome en cuenta, entre otros factores, el daño al bien jurídico tutelado, la posibilidad para que se individualice entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo del ilícito.

- La sanción impugnada no respeta los principios de proporcionalidad y de certeza jurídica, en tanto que las autoridades demandadas no establecieron un límite mínimo y máximo para que tal sanción pudiera determinarse dentro de dicho margen, generando como consecuencia que todos los servidores públicos que se encuadren en ese ilícito sean sancionados con la inhabilitación por cuatro años, con independencia de las circunstancias que se generen en torno a su comisión.

- El órgano jurisdiccional, al determinar la gravedad del delito y el grado de culpabilidad de la persona a sentenciar, debe tomar en consideración las circunstancias que giraron en torno a la comisión del ilícito; sin embargo, en el caso concreto, el artículo impugnado al contemplar que los servidores o empleados públicos que se coloquen en tal supuesto serán inhabilitados por cuatro años, no permite que el tribunal de enjuiciamiento realice el ejercicio de razonabilidad al que está obligado.

- La norma impugnada transgrede el artículo 116 constitucional, pues existe una invasión de competencias, en el entendido de que en términos del numeral 21 de la Norma Fundamental, la imposición de las penas, su modificación y duración son propias de la autoridad judicial.

- En ese sentido, el accionante considera que la norma impugnada al prever una pena fija –*inhabilitación de cuatro años para desempeñar cualquier cargo público*– genera una violación al principio de división de poderes, toda vez que el hecho de que se determine una pena fija en la ley, genera un efecto por el cual el órgano legislativo termina por sustituir al órgano jurisdiccional, ya que éste, de tener por acreditada la culpabilidad del inculpado, no tendrá más opción que imponer la sanción fija.

**5. Registro y turno.** Mediante proveído de diez de octubre de dos mil dieciséis,<sup>3</sup> el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó

---

<sup>3</sup> Foja 23 ídem.

formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **86/2016**; y, por razón de turno, tocó fungir como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

**6. Admisión.** Por auto de once de octubre de dos mil dieciséis,<sup>4</sup> la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, para que rindieran sus respectivos informes.

**7. Informe de la autoridad emisora.** El Poder Legislativo del Estado de Colima, al rendir su informe, sostuvo que coincidía con los conceptos de invalidez emitidos por la procuradora general de la República, en el sentido de que la porción normativa impugnada era violatoria de los principios de proporcionalidad de la pena y seguridad jurídica en función de que, al no establecerse un mínimo y un máximo en la pena de inhabilitación, se priva a la autoridad judicial de la facultad de individualizarla y hacer una valoración pormenorizada de los hechos y condiciones particulares del sujeto activo del delito que permitan imponer una pena proporcional a la afectación del bien jurídico tutelado en cada caso que se somete a su conocimiento.

**8. Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Colima en su informe no se pronunció respecto a la validez o invalidez de la norma, ya que precisó que el grado de intervención de esa autoridad se constriñó a la promulgación del decreto origen del precepto impugnado.

**9. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**10. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Federal.

<sup>4</sup> Fojas 30 y 31 ídem.

<sup>5</sup> Foja 696 ídem.

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

**12.** Efectivamente, el decreto por el que se adicionó el artículo 195 BIS del Código Penal para el Estado de Colima, fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el sábado diez de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción **transcurrió del domingo once de septiembre al lunes diez de octubre de dos mil dieciséis**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la citada ley reglamentaria.

**13.** En el caso, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veinte del expediente, **la demanda se presentó el viernes siete de octubre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es oportuna la presentación de la demanda.

**14. TERCERO.—Legitimación.** La demanda fue suscrita por Arely Gómez González en su carácter de procuradora general de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el presidente de la República.

**15.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable,<sup>6</sup> el titular de la

<sup>6</sup> Norma vigente, en virtud del artículo décimo sexto transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, que dispone que la norma citada perderá vigencia en los siguientes términos:

**"Décimo sexto.** Las adiciones, reformas y **derogaciones** que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; **105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. ..."**

Lo anterior, porque en el momento en que esta acción de inconstitucionalidad se inició, no se habían reunido las condiciones precisadas en la disposición transitoria para que el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional, perdiera su vigencia.



Procuraduría General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional; luego, en el caso, la funcionaria promovió la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 195 BIS, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Colima, de manera que al encontrarse ese precepto inmerso en una ley de naturaleza estatal, la actora tiene legitimación para impugnarlo.

**16.** Apoya esta conclusión la jurisprudencia P/J. 98/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."<sup>7</sup>

**17. CUARTO.—Procedencia.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por la promovente.

**18.** Resulta conveniente destacar que por Decreto Número 183 del Congreso del Estado de Colima, de quince de noviembre de dos mil dieciséis,<sup>8</sup> se reformó el artículo 195 BIS, párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Colima —*porción normativa impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad*— para establecer como elemento para individualizar la sanción de inhabilitación, un rango de dos a cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público.

**19.** No obstante lo anterior, no se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos, pues el presente asunto es de naturaleza penal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

**20.** Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823.

<sup>8</sup> Fojas 218 a 220 del expediente en que se actúa.

reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga —*como en la especie sucede*— este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.

**21.** Cobra aplicación la tesis P. IV/2014 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."

**22. QUINTO.—Análisis de fondo.** Dentro de sus conceptos de invalidez la procuradora general de la República aduce que el artículo 195 BIS, párrafo penúltimo, del Código Penal de Colima, en la porción normativa que dispone: "*... inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos ...*", resulta inconstitucional, en virtud de que establece una pena fija de cuatro años de inhabilitación, sin prever un límite mínimo y uno máximo, lo que impide tanto al agente del Ministerio Público como al órgano jurisdiccional realizar una ponderación razonable respecto de la solicitud e imposición de la sanción decretada una vez que alguna persona se coloque en dicho supuesto, tomando en consideración las circunstancias particulares de cada asunto que conozcan.

**23.** En ese tenor, considera que se invadió la esfera competencial de la autoridad judicial en cuanto a su facultad exclusiva para imponer penas.

**24.** Es **fundado** este argumento, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación:

**25.** En principio, es menester precisar que el contenido del artículo impugnado es del tenor siguiente:

**"Artículo 195 BIS.** Para los supuestos de abigeato calificado, se estará a lo dispuesto de la siguiente manera:

"...

"Si en los actos mencionados participa algún servidor público o empleados públicos que tengan a su cargo funciones de prevención, persecución,

sanción del delito o de ejecución de penas, además de las sanciones a que se refiere este artículo, se le aumentará la pena de prisión en una mitad más, destitución definitiva e inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos."

**26.** Asimismo, debe recordarse que los numerales 14 y 22 constitucionales, prevén:

**"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

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

**27.** Sentado lo anterior y tomando en cuenta el sentido que regirá el presente asunto, es de señalar que la pena: a) es un acto coercitivo, esto es, un acto de fuerza efectiva o latente; b) es un acto privativo (de la libertad personal o de la propiedad, por ejemplo); c) debe estar prevista en una ley y ser impuesta por autoridad competente; d) es una reacción del Estado ante una determinada conducta humana considerada como dañina de bienes que la sociedad, a través de la Constitución o de la ley, considera valiosos; e) presupone y debe ser impuesta en relación con la culpabilidad del sujeto; y, f) debe perseguir, simultáneamente fines retributivos (se establece en función de la gravedad del delito), de prevención especial (se organiza a partir de la necesidad de resocializar al sujeto) y de prevención general (busca generar un clima de confianza jurídica en la comunidad).

**28.** En ese tenor, el legislador tiene un amplio margen de libertad configurativa para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados. Todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado social.

**29.** En tal sentido, el legislador está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos fundamentales de los gobernados, estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes —*también constitucionales*— que la sociedad considera valiosos (vida, salud, integridad física, entre otros).

**30.** Sin embargo, las facultades del legislador no son ilimitadas. La legislación penal no está exenta del control constitucional, tal como se estableció en la jurisprudencia P/J. 130/2007,<sup>9</sup> sustentada por el Pleno este Alto Tribunal, del tenor siguiente:

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.—De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados."

**31.** De conformidad con el principio de legalidad constitucional, el legislador debe actuar de forma medida y no excesiva al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

**32.** En este aspecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el legislador en la materia penal tiene un amplio margen de libertad

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, Novena Época, página 8.

para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentran el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infame, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

**33.** Por esa razón, el Juez Constitucional al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la reinserción social del sentenciado.

**34.** Esto permite advertir la importancia que tiene que el Poder Legislativo justifique en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, tal como se precisa en la tesis 1a. LXIX/2006,<sup>10</sup> sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.—El legislador al crear las penas y el sistema para la imposición de las mismas, no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios como lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales. La proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, es el de hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona des-

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, abril de 2006, Novena Época, página 158.

pliega una conducta considerada como delito. Lo anterior, permitirá que en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Así, lo relatado adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control constitucional contará con otro elemento valioso, cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados."

**35.** El cumplimiento de esa relación de proporcionalidad entre los fines de la pena y su cuantía, puede cumplirse en diferente grado por parte del legislador, que es quien en primer lugar debe establecer el orden de prevalencia de tales objetivos a través de sus decisiones legislativas, siempre que guarde un equilibrio adecuado y suficiente entre ellos, que de ninguna manera implique hacer nugatorio alguno de tales fines.

**36.** En ese orden de ideas, la pena es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla;<sup>11</sup> especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

**37.** La culpabilidad para la medición de la pena atañe al supuesto de hecho o tipo de conexión para la medición judicial de la pena y, por tanto, al conjunto de los factores que poseen relevancia para la magnitud de la pena en el caso concreto: *nadie puede ser castigado más duramente que lo que le es reprochable*. En tal sentido, la culpabilidad del sujeto es un elemento central para la medición de la pena y el parámetro de su limitación.

**38.** En ese orden de ideas, las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la determinación del nivel de reproche y la eventual imposición de penas a cada caso concreto, atendiendo tanto a la magnitud

---

<sup>11</sup> "MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.—El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación."

Jurisprudencia P./J. 17/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, Novena Época, página 59.

del daño o puesta en peligro del bien jurídico, como a las circunstancias particulares del caso concreto.

**39.** Es por ello que, según lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el Juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo *—como se precisó—* al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del asunto.

**40.** Tomando en cuenta esa multiplicidad de factores que deben estar presentes al momento en que el juzgador determina la pena al sujeto activo, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones fijas no es factible la individualización de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, respecto de la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.

**41.** Para los efectos que interesan en este caso concreto, debe subrayarse que el principio de legalidad en materia penal:

a) Exige que sólo puedan ser impuestas las penas establecidas por el legislador democrático, como garantía de certeza y seguridad, en función de los derechos de libertad personal y propiedad de los gobernados.

b) Prohíbe que en los juicios del orden criminal se imponga, 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.

c) Impide que se sancionen conductas con base en leyes que no se encontraban vigentes al momento en que se generaron.

**42.** Esas tres directrices constitucionales inciden, desde luego, en la labor del Juez penal, que no puede crear tipos criminales y/o penas novedosas, a partir de sus sentencias, sin contravenir cada uno de los principios.

**43.** Por las razones apuntadas, de la simple lectura del artículo 195 BIS, penúltimo párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, en la parte que contempla la pena de inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, se advierte una sanción penal fija, pues dicho precepto legal al establecer las penas correspondientes por las conductas antijurídicas que describe, además de las privativas de libertad y

pecuniaria, prevé la inhabilitación del servidor público que hubiere cometido el delito por el término invariable de cuatro años.

**44.** Como se ha visto, de conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el Juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto.

**45.** Por tanto, mediante la imposición de la pena de inhabilitación por cuatro años, el legislador *—a través de la norma impugnada—* no proporciona los elementos indispensables que hagan posible la individualización de la pena por parte de la autoridad judicial, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el tiempo de la inhabilitación del servidor público será siempre, para todos los casos, invariable, con lo que cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo el injusto penal, ya que la inflexibilidad que supone un espacio de tiempo fijo genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficientes entre la gravedad del delito cometido y su imposición.

**46.** En tal sentido, la pena que contempla el aludido precepto legal, relativa a la inhabilitación del servidor público, al tratarse de una sanción fija por cuatro años, es inconstitucional, porque la ley cuestionada no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla.

**47.** Motivo por el cual, la pena prevista en el artículo 195 BIS, penúltimo párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, en la porción normativa relativa a la inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, resulta contraria a los artículos 14 y 22 constitucionales, al contemplar además de las sanciones privativa de libertad y pecuniaria, el término invariable de cuatro años de inhabilitación.

**48.** Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 31/2006 y 157/2007, las que dieron origen a las jurisprudencias P./J. 103/2008<sup>12</sup> y P./J. 32/2009,<sup>13</sup> respectivamente, de rubros y textos:

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, Novena Época, página 600.

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, Novena Época, página 1123.



"MULTAS PENALES FIJAS. EL ARTÍCULO 464 TER, FRACCIONES I A III, DE LA LEY GENERAL DE SALUD QUE LAS ESTABLECE, VIOLA LOS ARTÍCULOS 16 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 25 DE MAYO DE 2006).— El indicado precepto legal que describe la conducta típica antijurídica y prevé las penas pecuniarias y privativas de libertad en relación con la fabricación, adulteración, falsificación, contaminación, alteración, comercialización de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos para uso o consumo humanos, en los términos previstos en dicho ordenamiento, al establecer multas penales fijas equivalentes a 50,000 y 100,000 días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, en sus respectivos casos, viola los artículos 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque mediante el sistema de imposición de penas pecuniarias en cantidades fijas no es posible la individualización judicial de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada, el monto de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo que se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica, y porque la inflexibilidad que suponen las cantidades fijas genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficientes entre su cuantía y la gravedad del delito cometido."

"MULTAS FIJAS. LAS NORMAS PENALES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.—El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva, lo cual impone al legislador la obligación de que al establecer los tipos penales y las sanciones correspondientes, en concreto las multas, determine un parámetro mínimo y uno máximo que, por un lado, por sí no signifique una multa excesiva en relación con el bien jurídico tutelado y, por otro, dé margen al juzgador para considerar factores sustanciales para individualizar las sanciones, tales como la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, a fin de que esté en aptitud de imponer una menor o mayor sanción pecuniaria dependiendo de tales aspectos. Lo anterior resulta razonable si se toma en cuenta que la finalidad de toda sanción tiende a: 1) Una prevención general, dirigida a quienes no delinquieron para que no lo hagan, a través de una disuasión en la sociedad; y 2) Una prevención especial, destinada a quien delinquiró para que no reincida, de manera que sea posible alcanzar su resocialización. Así, una multa será excesiva cuando no permita al juzgador analizar la gravedad del ilícito de acuerdo con las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de sanciones, así como

el grado de culpabilidad del activo conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras. En ese sentido, el establecimiento de normas penales que contengan multas fijas que se apliquen a todos los sujetos por igual, de manera invariable e inflexible son inconstitucionales, en tanto traen como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a quienes cometan el ilícito."

**49.** En los mismos términos se ha pronunciado la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 147/2008, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 42/2009,<sup>14</sup> de rubro y texto:

"INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—De la interpretación estricta (propia de la materia penal) de los citados artículos del Código Penal del Estado de México (vigentes antes de la entrada en vigor del Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 2 de enero de 2006), en la parte que contienen la pena de inhabilitación por veinte años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, se concluye que prevén una sanción penal fija y excesiva y, por tanto, violatoria de los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que al señalar las penas correspondientes por las conductas antijurídicas que describen, además de las privativas de libertad y pecuniaria, establecen la pena de inhabilitación del servidor público que hubiere cometido el delito, por el término invariable e inflexible de veinte años. En efecto, la pena de inhabilitación prevista en los aludidos preceptos legales es excesiva y, por ende, inconstitucional, porque no señalan bases suficientes para que la autoridad judicial la individualice; y especialmente porque no permiten establecer su determinación en relación con la responsabilidad del sujeto infractor. Además, al estar configurada dicha pena en un lapso fijo, la inflexibilidad que ello supone no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, habida cuenta que el establecimiento de un plazo fijo impide que para su aplicación judicial se tomen en cuenta, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que se individualice entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo."

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, Novena Época, página 218.

**50.** Por lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 195 BIS, penúltimo párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, en la porción normativa que dispone: "... *inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos*.", en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad, esto es, el once de septiembre de dos mil dieciséis, en atención al artículo transitorio único del Decreto Número 139 por el que se adicionó *—entre otros—* ese precepto legal.<sup>15</sup>

**51. SEXTO.—Efectos.** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez del artículo 195 BIS, penúltimo párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, en la porción normativa que dispone: "... *inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos*.", surtirá efectos retroactivos al once de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 139 en comento, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

**52.** La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

**53.** Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a la Fiscalía General de esa entidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 195 BIS, párrafo penúltimo, en su porción normativa: "... *e inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos*.", del Código Penal para el Estado de Colima, adicionado mediante Decreto No. 139 en el Periódico Oficial de dicha entidad el diez de septiembre de dos mil dieciséis, por las razones

---

<sup>15</sup> "ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima'."

expuestas en el quinto considerando de esta ejecutoria y para los efectos precisados en el último considerando. En la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la procedencia. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 195 BIS, párrafo penúltimo, en su porción normativa "e inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos", del Código Penal para el Estado de Colima.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina

Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada surta efectos retroactivos al once de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto 139 en cuestión, 3) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a la Fiscalía General de esa entidad.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. Los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 42/2009 y P. IV/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 218; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de septiembre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**I. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU CONTENIDO Y ALCANCES.**

**II. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. PRINCIPIOS RECTORES.**

**III. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. REQUISITOS PARA ESTABLECER SUS LÍMITES.**

**IV. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. CONDICIONES QUE SU RESTRICCIÓN DEBE SUPERAR EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.**

**V. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA REGLA GENÉRICA Y ABSOLUTA DE RESERVA DE INFORMACIÓN, SIN IMPORTAR SI EL MATERIAL SOLICITADO ES SUSCEPTIBLE DE GENERAR UN DAÑO AL INTERÉS PÚBLICO, ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VI. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. REQUISITOS PARA QUE SU RESTRICCIÓN PUEDA CONSIDERARSE APEGADA AL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VII. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA RESERVA LEGAL DE CUALQUIER INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PREVENCIÓN O EL COMBATE A LA DELINCUENCIA, CON INDEPENDENCIA DE SUS ELEMENTOS PARTICULARES, ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VIII. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SE CONSIDERA COMO INFORMACIÓN RESERVADA LA QUE IMPLIQUE LA REVELACIÓN DE NORMAS, PROCEDIMIENTOS, MÉTODOS, FUENTES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, SISTEMAS, TECNOLOGÍA O EQUIPOS, SIN PREVER UN PLAZO PARA PODER SER RECLASIFICADA, ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**IX. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE PRECEPTOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN NO TORNA VÁLIDA LA RESTRICCIÓN ABSOLUTA DE AQUÉL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**X. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN DE UNA RESERVA ABSOLUTA DE INFORMACIÓN POR ACTUALIZARSE UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD PÚBLICA O A LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO QUE NO ADMITE EXCEPCIÓN ALGUNA, ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XI. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS SUPUESTOS EN LOS QUE NO PUEDE EXISTIR RESERVA ABSOLUTA DE INFORMACIÓN SON AQUELLOS DONDE SE INVESTIGUEN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS Y DELITOS DE LESA HUMANIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XII. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA NOCIÓN DE LO "PRIVADO" O DE LOS "ASPECTOS ÍNTIMOS" DE LA PERSONA (ARTÍCULO 192, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIII. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. SU PROTECCIÓN POR "INJERENCIAS ARBITRARIAS" PREVISTA EN EL PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, PUEDE HACERSE EXTENSIVA A LAS INJERENCIAS PREVISTAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA CUANDO ÉSTAS NO SEAN RAZONABLES (ARTÍCULO 192, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIV. DERECHO A LA INVIOLABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SUS EFECTOS Y ALCANCES (ARTÍCULO 192, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XV. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. LAS CONVERSACIONES TELEFÓNICAS SON UNA FORMA DE COMUNICACIÓN INCLUIDA DENTRO DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DE AQUÉL (ARTÍCULO 192, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVI. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. VALIDEZ DE LA NORMA QUE LO RESTRINGE PARA SALVAGUARDAR EL DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS (ARTÍCULO 192, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVIII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LAS HIPÓTESIS DE RESERVA DE INFORMACIÓN DE LOS ACTOS DE INVESTIGACIÓN EN EL PROCESO PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIX. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA DISPOSICIÓN QUE POSIBILITA A LA AUTORIDAD ACUDIR A OTROS ORDENAMIENTOS PARA APLICAR SUPUESTOS ADICIONALES DE RESERVA DE LA INFORMACIÓN NO ESTABLECE PROPIAMENTE UNA HIPÓTESIS JURÍDICA DE RESTRICCIÓN DE AQUÉL (ARTÍCULO 192, FRACCIÓN V, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XX. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PROHIBICIÓN A LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA IMPEDIR QUE MOTU PROPRIO INTERCAMBIEN CON PARTICULARES LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN SU PODER NO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN (ARTÍCULOS 199 Y 200, FRACCIÓN V, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXI. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA DISPOSICIÓN QUE GENÉRICA Y APRIORÍSTICAMENTE OTORGA EL CARÁCTER DE RESERVADA A LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON**



**LA OPERACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA, CON INDEPENDENCIA DE SUS ELEMENTOS PARTICULARES, ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO CENTRO DE COORDINACIÓN, COMANDO, CONTROL, COMUNICACIONES Y CÓMPUTO DEL ESTADO DE JALISCO).**

**XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 192, FRACCIONES I, II Y IV, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO, Y 12, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO CENTRO DE COORDINACIÓN, COMANDO, CONTROL, COMUNICACIONES Y CÓMPUTO DEL ESTADO DE JALISCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE MAYO DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiuno de mayo de dos mil diecinueve**.

**VISTOS**, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante oficio presentado el dos de julio de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, publicados mediante Decreto 26835/LXI/18 en el Periódico Oficial del citado Estado, el dos de junio del año antes mencionado, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emi-

tieron y promulgaron la mencionada norma, al Congreso del Estado y al Gobernador Constitucional de tal Estado.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

**"Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

**"I.** Cuando su divulgación implique **la revelación de** normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles **para la prevención o el combate a la delincuencia;**

**"II.** Cuando su revelación pueda ser utilizada **para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado.**

**"III.** La información y los materiales de cualquier especie **que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas** conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

**"IV.** Cuando la grabación o información obtenida **constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso**, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito; y,

**"V.** Cuando así lo prevean **la Ley de Protección de Datos y la Ley de Transparencia."**

**"Artículo 199.** Está **prohibido el suministro o intercambio de información en poder de autoridades de seguridad pública**, obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos, o de productos de inteligencia para la prevención, derivada de dicha información, **con personas físicas o jurídicas particulares**, cualquiera que sea su naturaleza, en los términos de la ley."

**"Artículo 200. ...**

**" ...**

**"V.** No se autorizará **el suministro o intercambio de información en poder de autoridades de seguridad pública**, obtenida a través del uso de

equipos o sistemas tecnológicos, o de producto de inteligencia para la prevención, derivada de dicha información **con personas físicas o jurídicas particulares de nacionalidad mexicana o extranjera**, cualquiera que sea su naturaleza."

**"Artículo 12. ...**

"La información relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5' y sus sistemas **se considera reservada**, de conformidad con la legislación aplicable. ..."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- Los preceptos impugnados prevén *una reserva genérica, indeterminada y previa de la información* recabada a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos por las autoridades de seguridad pública que *no obedece al interés público ni a la seguridad nacional*, vulnerando el derecho de acceso a la información.

Lo anterior, ya que, al disponer *de forma genérica, indeterminada y apriorística* que toda la información en poder de las autoridades de seguridad pública, obtenida o recabada a través del uso de equipos o sistemas tecnológicos o productos de inteligencia, *será reservada por un plazo indeterminado y no podrá ser suministrada a las personas físicas o jurídicas particulares en ningún caso*, vulneran el derecho humano de acceso a la información, en virtud de que constituyen *una restricción ilegítima, desproporcional e injustificada*.

- En efecto, dichos preceptos invierten la regla general prevista en el marco de regularidad constitucional, pues *establecen un universo de reserva total, indeterminado y previo que engloba información que no debe ser clasificada como reservada*. Además, por la clasificación de reserva previa que hacen, *las normas impiden llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada*.

En ese sentido, la reserva que establecen las disposiciones en combate *resultan contrarias al principio de máxima publicidad*, ya que establece categorías de información *sin llevar previamente una prueba de daño*, siendo que

el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser reservada, estriba en determinar *de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses relevantes tutelados a nivel constitucional*. Habida cuenta que resulta contrario al sistema de reserva de información *toda disposición que realice una clasificación absoluta, a priori y ex ante de la información pública*.

- Aunado a lo anterior, de la lectura de las disposiciones combatidas se aprecia que *no se justifica el interés público en todos los géneros de información a los que hace referencia*, los que las vuelve normas incompatibles con el marco de regularidad constitucional en materia de acceso a la información.

Por otra parte, del análisis de los preceptos impugnados se permite apreciar que la reserva de información que la ley decreta *no está sujeta a una temporalidad concreta*, pues se establece la prohibición genérica de suministro o intercambio de información con particulares.

- En suma, las disposiciones combatidas resultan contrarias al derecho humano de acceso a la información pública, toda vez que:

- Establecen una reserva de información *permanente*.
- Las razones por las que se reserva la información pública *no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional*, reconocidas en la Constitución, y
- La reserva de información no se apeg a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, *al constituirse como una reserva total e indeterminada*.
- Así, la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas se sustenta, por un lado, en que no todas las circunstancias especificadas por las que se toma tal determinación *corresponden al interés público ni a la seguridad nacional* y, por el otro, en que la prohibición de difundir la información *es permanente y no está sujeta a una temporalidad específica*.

Finalmente, si bien podría considerarse que las normas combatidas persiguen un fin constitucionalmente válido –salvaguardar la Seguridad Pública– y que son idóneas para alcanzar dicho objetivo –mediante la reserva de toda la información recabada por las autoridades de seguridad pública–, lo cierto es que la medida establecida por el legislador consistente en una calificación *absoluta, a priori y ex ante, resulta desproporcional*, al no privilegiar otras medi-

das más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la Seguridad Pública.

- Máxime que las normas impugnadas *tienen un impacto desproporcional* sobre un sector de la población: *el gremio periodístico*, al imposibilitar la búsqueda de toda información recabada por las autoridades de seguridad pública.

Es así que, al efectuar un balance entre los valores en juego; es decir al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida a los derechos humanos de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, se aprecia que *no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue* –garantizar la seguridad pública– *y el resultado de la medida* –restricción injustificada al derecho de acceso a la información pública–.

TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de tres de julio de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **56/2018**, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de cuatro de julio de dos mil dieciocho el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—**Informe de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El gobernador Constitucional, titular del **Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco**, señaló:

- En principio, aduce que los preceptos reclamados no contravienen el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en términos de ese mismo precepto constitucional, constituyen *una limitante constitucionalmente válida del derecho de acceso a la información pública*, ya que, como de su propio contenido se desprende, los mismos *tienen por objeto salvaguardar la seguridad pública del Estado*, lo cual además es de interés público.

Del análisis sistemático de los numerales 4 y 6 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado "Escudo Urbano C5", se advierte que tal organismo tiene como principales actividades el recabar, sistematizar y transmitir información integral *para la toma de decisiones en las materias de protección civil, procuración de justicia, seguridad pública, urgencias médicas, movilidad, medio ambiente, servicios a la comunidad, emergencias y desastres*, mediante la integración y análisis de información captada a través de salas de vídeo, monitoreo de la utilización de herramientas tecnológicas, bases de datos o cualquier servicio, sistema o equipo de telecomunicación y de geolocalización que se disponga, así como la vinculación con los órganos de Gobierno Local, Federal, Estatal o Municipal e instituciones y organismos privados.

- Información que aún otorgada de manera agregada puede administrarse y sistematizarse para generar patrones de conducta de las autoridades, conocer el estado de fuerza (número de elementos disponibles), de reacción de las autoridades ante una eventualidad, el tipo de delitos que logran identificar las autoridades o facilidad de su detección, tiempo de reacción y comunicación, o coordinación con otras autoridades; conocer incluso en nivel y tipo de tecnología con que se cuenta partiendo de la información a la que se tiene acceso o bien que se logra captar, generar o procesar, lo que de conocerse por el crimen organizado puede traer graves consecuencias para la correcta investigación de los delitos.

Posibilitando que *se obstaculicen o bloqueen las actividades de inteligencia o contrainteligencia al poder vislumbrarse los procedimientos, métodos, fuentes de información, tecnología para la generación de inteligencia*, así como la coordinación interinstitucional o las estrategias o acciones para combatir la delincuencia organizada; y con ello verse comprometida la seguridad pública, la prevención o persecución de los delitos; información que podrá ser materia de investigación ante el Ministerio Público en perjuicio del cumplimiento de las leyes y de la seguridad e integridad de la vida de las personas involucradas, como lo prohíbe el numeral 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Circunstancias de riesgo en las cuales no se puede colocar a la población, por lo que las normas *deben de establecer las restricciones al acceso a la información, que serán evaluadas en cada caso, bajo la prueba de daño*.

En efecto, la información generada por el organismo público descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, también conocido como "Escudo Urbano C5" debe clasificarse como reservada, *ya que la difusión de la misma*

*podría afectar gravemente la persecución de delitos y la privacidad de las víctimas, en general a los sistemas de justicia.*

- Es por ello que se afirma que, de revelar dicha información se *causaría un perjuicio irreparable a las estrategias y a la capacidad de reacción de los diversos entes especializados en la seguridad pública*, pues cualquier ciudadano puede solicitar la información sin que sea óbice tener la certeza de quien la solicita, las intenciones o en general el uso que pueda darle a datos tan sensibles como los que se generan en el "Escudo Urbano C5".

De ahí que la divulgación de dicha información *generaría un riesgo de perjuicio demostrable que rebasaría el interés público protegido –como lo es la seguridad pública– dado que la información podría caer en personas interesadas en impedir el eficaz desempeño de las funciones de los entes de seguridad pública*, poniendo en estado de indefensión a la sociedad jalisciense; impedir o retrasar el estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública.

- Pudiéndose con ello *proporcionar a la delincuencia organizada los puntos frágiles de los servidores públicos, de las áreas de seguridad pública, procuración y administración de justicia en los tres niveles de gobierno*, lo que facilitaría su intervención de generar estrategias negativas en contra de la sociedad, comprometiendo la capacidad de reacción de la fuerza pública.

Por otra parte, de los supuestos de reserva previstos en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 192 de la citada Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, se colige que para que la autoridad pueda negar el acceso a la información, debe verificar que se actualicen los supuestos de ley, *y para esos efectos debe proceder a acreditar las mencionadas hipótesis de reserva del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública mediante la elaboración de una prueba de daño*, conforme a un análisis caso por caso, atento a lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 108 de la citada ley general de la materia.

- Ahora bien, no obstante lo anterior, aunque se esté en una causal de reserva, atendiendo al principio de máxima publicidad, cuando exista información que contenga partes o secciones clasificadas como reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, *deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica, fundando y motivando su clasificación*, tal como lo establece el artículo 111 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por lo anterior, resulta inconcuso que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos erra al tildar de inconstitucionales los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como lo dispuesto en el artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, en tanto que su conclusión es producto de un estudio inacabado del marco jurídico vigente en materia de transparencia, puesto que como se ha evidenciado el hecho de que las disposiciones controvertidas establezcan supuestos de clasificación de la información, ello no exime de la obligación que tienen las autoridades para analizar caso por caso, si la información encuadra en alguna de las hipótesis contemplada en las normas controvertidas y proceder a realizar la multitudada prueba de daño, previo a su negativa, garantizándose así que se colmen los principios constitucionales en la materia.

- Por último, el promovente pasa por inadvertido que existe un Comité de Transparencia en cada sujeto obligado, y dicho órgano interno es el encargado y legitimado para validar la clasificación de la información pública, atendiendo cada caso en lo particular, previo análisis y estudio de la prueba de daño que hayan formulado las áreas generadoras y poseedoras de la información tal como lo disponen los artículos 43 y 44 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en consonancia con los preceptos 27, 28, 29 y 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, de ahí lo infundado e inoperantes de los conceptos de invalidez que plantea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

### **El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, representado por su mesa directiva, señaló:**

- En principio, se menciona que las normas impugnadas cumplen con el requisito de fundamentación y motivación por parte de la autoridad legislativa, ya que se actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), aunado a que los artículos combatidos se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivadas).

Precisado lo anterior, se establece que el numeral 16 constitucional establece una restricción a la publicidad de datos *por razones de seguridad pública*, lo que deja de manifiesto que el derecho de protección de datos personales es un derecho distinto y autónomo de otros derechos humanos, por lo que de *ninguna manera los artículos 192 y 199 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública son contrarios a lo establecido en la Ley Suprema*.



- Bajo tales circunstancias debe tomarse en consideración que el promovente únicamente emite sus argumentos en contra de una proporcionalidad abstracta al contemplar sólo una porción normativa y no el sentido y la interpretación del precepto reformado, ya que los argumentos vertidos carecen de validez para su estudio mediante la presente acción de inconstitucionalidad, *pues no existe contraposición al orden constitucional y a las normas generales que regulan la materia*, lo que demuestra lo infundado de sus reclamos.

Es entonces que *deben desestimarse los conceptos* del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues emite argumentos que no son materia de estudio en la presente vía constitucional, pues remitiéndonos al artículo 105 de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán ejercitarse cuando las leyes contravengan el orden constitucional, lo que no sucede en el presente caso, pues se reitera que los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control y Cómputo del Estado de Jalisco, no se contraponen a lo dispuesto en la Carta Magna, *sino por el contrario, de manera armónica adiciona elementos para la protección de datos personales y aquellos que se consideran reservados*.

- Aunado a lo anterior, es menester señalar que no existe violación alguna a la garantía de máxima publicidad, pues al efecto no debe perderse de vista que las limitaciones que se le hacen al derecho a la información son verdaderas únicamente para salvaguardar los intereses que se protegen, *atendiendo a la propia naturaleza confidencial de la información, actividades de prevención o persecución de los delitos, en caso de que la difusión de la formación pueda impedir u obstruir las acciones o medidas implementadas para evitar la comisión de éstos o bien, las atribuciones que ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa y ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación*; la impartición de justicia, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir la función a cargo de los tribunales para conocer y resolver respecto de los juicios, asuntos, diligencias y controversias conforme a los plazos, formas y procedimientos establecidos en las leyes.

En el marco de lo anterior, las acciones legislativas expedidas no devienen del anonimato o en ausencia del debido sustento jurídico y social necesarios, son por el contrario, en cumplimiento de preceptos normativos y en respuesta a la premura social por encaminar las políticas públicas en el Estado de Jalisco, hacia una verdadera impartición de Justicia.

**QUINTO.—Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de quince de octubre de dos mil dieciocho, se declaró cerrada la instrucción.

## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 26835/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial del citado Estado, el dos de junio de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá **"de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"**, las cuales **"podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma"** impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

**"Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la

inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados **se publicaron** en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, **el sábado dos de junio de dos mil dieciocho**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el domingo tres de junio y concluyó el lunes dos de julio del mismo año**.

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **dos de julio de dos mil dieciocho**, por lo que **su interposición resulta oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación.** Se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

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

"...

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

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

"...

**"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes** de carácter federal o **de las entidades federativas**, así como de tra-

tados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte**. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 26835/LXI/18, se colige que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **cuenta con la legitimación necesaria** para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P/J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.—La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal**. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, ten-

drán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.<sup>1</sup>

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO.—**Estudio.** Del único concepto de invalidez hecho valer por la Comisión actora se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar si los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, *resultan contrarios al derecho humano de acceso a la información*.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, resulta parcialmente **fundado** el único motivo de disenso expuesto por la comisión demandante y, para establecer las razones de ello, se analizará, en principio, el contenido y alcance del derecho humano de acceso a la información y, a partir de ello, procederá a examinar la regularidad constitucional de cada una de las normas combatidas.

**1. Contenido y alcance del derecho humano al acceso a la información.** El acceso a la información es una herramienta fundamental para la construcción de la ciudadanía y para consolidar sistemas democráticos cada vez más robustos. En las manos de los ciudadanos, la información pública sirve "**para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado**". Es una herramienta que "**da poder a la sociedad civil y es útil para luchar**

---

<sup>1</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513.

**contra males como la corrupción y el secretismo**" que tanto daño hacen a la calidad de la democracia.<sup>2</sup>

Al respecto, debe tenerse en cuenta que las autoridades intervienen **"como representantes del público, que ofrecen [un] bien público; por ello, en principio, sus decisiones y acciones deben ser transparentes"**. Por consiguiente, **"existe un fuerte interés público en la divulgación de algunos tipos de información"**.<sup>3</sup>

La promoción del acceso a la información, además de ser una obligación, es **"un requisito básico para la identificación rápida de prácticas indebidas y para el consiguiente fortalecimiento de la labor de todos los organismos públicos"**.<sup>4</sup> Para que la sociedad participe de manera efectiva en la adopción de decisiones, *el derecho de acceso a la información es indispensable*. En ese sentido, implicarse y participar de forma genuina significa *tener la capacidad de obtener información actualizada sobre el quehacer gubernamental*.

Es por ello, que este Alto Tribunal ha sostenido que el derecho de acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: **"como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos"**. En efecto, además de un valor propio, **"la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos"**, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho.

Así, el acceso a la información como derecho fundamental tiene por objeto **"maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones"**. Por otro lado, el acceso a la información, como derecho colectivo o garantía social, cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la

<sup>2</sup> OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano". 30 de diciembre de 2009. Página xi del Prólogo.

<sup>3</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 20.

<sup>4</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Resolución A/68/362. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 63.

información **"como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración"**.

Lo anterior se encuentra plasmado en la jurisprudencia P/J. 54/2008 que se lee bajo el rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL."<sup>5</sup>

Respecto de tal derecho humano, es menester precisar que subyacen *dos principios rectores*: **(I)** el de buena fe; y, **(II)** el de máxima divulgación de la información. En cuanto al primero de los principios referidos, debe tenerse en cuenta que, para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que **"los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe"**, es decir, que **"interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional"**.<sup>6</sup>

En cuanto al segundo de los axiomas mencionados, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que **"el derecho de acceso a la información debe estar regido por el 'principio de máxima divulgación'"**.<sup>7</sup> El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información *sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones*.

De este principio se derivan las siguientes consecuencias: **(I)** el derecho de acceso a la información debe estar sometido **"a un régimen limitado de excepciones"** el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; **(II)** toda decisión negativa **"debe ser motivada"** y, en este sentido, **"corresponde al Estado la carga de probar"** que la información solicitada no puede ser revelada; y

<sup>5</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, Novena Época.

<sup>6</sup> OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información pública en las américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales". 30 diciembre 2011. Párrafo 83.

<sup>7</sup> Corte I.D.H. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 58.

(III) ante **"una duda o un vacío legal, debe primar el derecho"** de acceso a la información.<sup>8</sup>

Aunado a lo anterior, las limitaciones al referido derecho deben enmarcarse bajo los requisitos de **"verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad"**. Las **"excepciones no deben convertirse en la regla general"** y debe entenderse, para todos los efectos, que **"el acceso a la información es la regla y el secreto la excepción"**.<sup>9</sup> En efecto, **"la divulgación, no el secreto, es el objetivo dominante de la ley"**.<sup>10</sup>

En criterio de la Corte Interamericana, el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado, a través de la práctica de las autoridades y sin cumplimiento de los requisitos convencionales, **"crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de información como secreta, reservada o confidencial"**.<sup>11</sup>

En particular, respecto de los límites del derecho de acceso a la información, la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación **"establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones"**,<sup>12</sup> las cuales **"deben estar previamente fijadas por ley"**,<sup>13</sup> responder **"a un objetivo permitido por la Convención Americana"**,<sup>14</sup> y **"ser necesarias en una sociedad democrática"**, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.<sup>15</sup>

<sup>8</sup> OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano". 30 diciembre 2009. Párrafo 10.

<sup>9</sup> OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información pública en las américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales". 30 diciembre 2011. Párrafo 21.

<sup>10</sup> Corte Suprema de Estados Unidos. Caso Departamento de la Fuerza Armada Vs. Rose (425 U.S. 352, 361 (1976)).

<sup>11</sup> OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información pública en las américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales". 30 diciembre 2011. Párrafo 349.

<sup>12</sup> Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 92.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Párrafo 89.

<sup>14</sup> *Ibidem*. Párrafo 90.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Párrafo 91. Asimismo: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135. Párrafo 85; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*.



En efecto, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información **"deben estar previa y expresamente fijadas en una ley"**, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público y su consagración **"debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información"**. Asimismo, tales leyes deben haber sido dictadas **"por razones de interés general"**,<sup>16</sup> en función del bien común en tanto elemento integrante del orden público en un Estado democrático.

Las leyes que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado deben **"responder expresamente a un objetivo permitido"**, esto es: **"asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas"**. El alcance de estos conceptos **"debe ser definido en forma clara y precisa"**<sup>17</sup> y acorde con el significado de los mismos en una sociedad democrática.

Las limitaciones impuestas al derecho de acceso a la información deben **"ser necesarias en una sociedad democrática para satisfacer un interés público imperativo"**. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe: **(I)** ser conducente para alcanzar su logro; **(II)** ser proporcional al interés que la justifica; e **(III)** interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho.

Específicamente, con relación *al requisito de proporcionalidad*, cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: **(I)** debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; **(II)** debe demostrarse que la divulgación de la información **"efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo"**; y, **(III)** debe demostrarse que **"el**

---

Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párrafo 96; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107. Párrafos. 121 y 123; y Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párrafo 46.

<sup>16</sup> OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano". 30 diciembre 2009. Párrafo 10.

<sup>17</sup> Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 90.

**perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información".<sup>18</sup>**

Asimismo, el régimen de excepciones **"debe consagrar un plazo razonable vencido en el cual la información debe poder ser consultada por el público"**. En este sentido, **"sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo"**<sup>19</sup> de que, al revelar la información respectiva, resultará afectada de manera desproporcionada una de las finalidades permisibles, como lo son, asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

En términos similares, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la Organización de las Naciones Unidas, ha señalado que toda restricción al acceso a la información **"debe estar fijada por la ley y ser necesaria para alcanzar uno o más de los objetivos legítimos ... que se refieren al respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional o del orden público o la salud o la moral públicas"**. Las limitaciones deben aplicarse de manera estricta **"para no poner en peligro el derecho propiamente dicho"**.<sup>20</sup>

En efecto, la restricción debe definirse **"mediante medidas legislativas que sean accesibles, concretas, claras e inequívocas"**<sup>21</sup> y compatibles con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Debe además cumplir estrictamente los criterios de necesidad y proporcionalidad.

En primer lugar, **"para ser necesaria"**, una restricción debe **"proteger un interés legítimo específico del daño real o la amenaza de daño que de otro modo se produciría"**. Por consiguiente, **"las afirmaciones vagas o generales de que es necesaria una restricción son incompatibles"** con el derecho humano de acceso a la información.<sup>22</sup> No es legítimo limitar la reve-

<sup>18</sup> OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano". 30 diciembre 2009. Párrafo 53.

<sup>19</sup> *Ibidem*. Párrafo 54.

<sup>20</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Resolución A/70/361. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 8.

<sup>21</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 51.

<sup>22</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 9.

lación de información, por ejemplo, para ocultar el funcionamiento de una institución.

En segundo lugar, atendiendo **"al criterio de proporcionalidad"**, debe **"demostrarse que la revelación impone un riesgo específico de daño a un interés legítimo del Estado que prevalece sobre el interés del público en que la información se divulgue"**. Si una revelación no lesiona un interés legítimo del Estado, **"no existen motivos para que la información se suprima o se impida al público acceder a ella"**.<sup>23</sup> Cabría presumir que algunas cuestiones deben considerarse de interés público, como las infracciones penales y las violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, la corrupción, la seguridad pública y los daños ambientales, y el abuso de los cargos públicos.

Así, cuando el Estado haga valer una razón legítima para restringir el derecho de acceso a la información, **"deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado"**, en particular **"estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión (o la información que se va a divulgar) y la amenaza"**.<sup>24</sup>

En tercer lugar, las restricciones al acceso a la información **"no deben dejarse exclusivamente a la discreción de las autoridades"**. Las restricciones **"deben redactarse de forma clara"**,<sup>25</sup> con el fin de proporcionar orientación a las autoridades, y estar sometidas a una supervisión judicial independiente.

Así, **"las razones de la denegación de acceso a la información deberían definirse con claridad y precisión"**, teniendo en cuenta las tres condiciones propuestas en la interpretación del derecho a la libertad de opinión y expresión. La negativa a divulgar información **"deberá justificarse caso por caso"**. Sólo se aceptarán excepciones **"cuando haya riesgo de provocar daño considerable al interés protegido"**<sup>26</sup> y cuando ese daño sea mayor que el interés público general en tener acceso a la información.

<sup>23</sup> *Ibidem*. Párrafo 10.

<sup>24</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 53.

<sup>25</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 11.

<sup>26</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 76.

Es por ello que el acceso efectivo a la información **"comienza con la forma en que los gobiernos categorizan o clasifican la información como secreta o excluyen de cualquier otro modo su divulgación"**. Los excesos en materia de clasificación se producen **"cuando funcionarios consideran secreto determinado material sin evaluar correctamente el interés del público en acceder a él ni determinar si la divulgación podría plantear riesgos para un interés legítimo"**. El secreto **"sólo debe imponerse en relación con información cuya divulgación podría perjudicar un interés específico"**; incluso aunque hubiera un riesgo de daño, **"debería existir un proceso para determinar si el interés público en revelar la información prevalece sobre ese riesgo"**.<sup>27</sup>

**2. Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos.** Precisado lo anterior, debe recordarse que la Comisión actora estima que los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, *resultan contrarios al derecho humano de acceso a la información*, toda vez que:

(I) Prevén una reserva genérica, indeterminada y previa de la información en materia de seguridad pública;

(II) No permiten llevar a cabo una prueba de daño a efecto de determinar si su difusión puede efectivamente generar una afectación a intereses relevantes tutelados a nivel constitucional;

(III) La reserva de información no se encuentra sujeta a una temporalidad concreta; y,

(IV) La calificación legislativa de absoluta reserva, *a priori y ex ante*, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas, con base en el principio de máxima publicidad.

Como se anticipó, resulta parcialmente **fundado** el único concepto de invalidez formulado por el demandante, conforme a las razones que se exponen a continuación:

---

<sup>27</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 12.

**2.1. Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.** En principio y, por razones metódicas, se estima menester analizar individualmente el precepto citado al rubro, ya que, por una parte, no existe una homogeneidad normativa de los supuestos de reserva de información que establece tal enunciado legal, con los diversos combatidos en la presenta instancia y, por otra, dado que el artículo 192 contiene *cinco hipótesis jurídicas de reserva de información*, amerita un estudio particular, a efecto de dilucidar su conformidad con el parámetro de regularidad constitucional.

**2.1.1. Análisis de la fracción I del artículo 192.** La primera hipótesis de reserva de información que contiene el precepto referido, prevé lo siguiente:

**"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, se considerará reservada en los siguientes casos:**

**"I.** Cuando su divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles **para la prevención o el combate a la delincuencia. ..."**

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en cita **debe invalidarse** por resultar contraria al derecho humano de acceso a la información, ya que: **(I)** la reserva de información está redactada como una regla y no como la excepción; **(II)** la restricción informativa resulta desproporcional; y **(III)** tal limitación no está sujeta a una temporalidad específica.

En efecto, como se ha mencionado, para cumplir con el principio de máxima publicidad es menester que las limitaciones al derecho humano de acceso a la información se enmarquen bajo el requisito de **"verdadera excepcionalidad"**, lo cual supone, entre otras consideraciones, que las **"excepciones no deben convertirse en la regla general"**. Asimismo, es menester que toda norma que establezca una reserva informativa no sólo sea precisa y clara, sino que es imperativo además que se encuentre redactada **"de forma ... restrictiva"**.

A pesar de ello, la fracción combatida en la especie se encuentra diseñada de tal suerte que, *cualquier información* que atañe a normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia, **deba ser siempre considerada como reservada.**

En otras palabras, el enunciado normativo combatido **establece una regla genérica y absoluta de reserva de información**; sin importar si el material solicitado respecto de dichas normas, métodos, procedimientos o sistemas para la prevención o combate a la delincuencia, **efectivamente, es susceptible o no de generar un daño al interés público que se pretende tutelar**. Cuestión que desde luego, constituye *una contravención frontal y directa al principio de máxima divulgación*.

Siendo que, como se ha establecido en anteriores apartados de la presente ejecutoria, los excesos en materia de clasificación se producen **"cuando funcionarios consideran secreto determinado material sin evaluar correctamente el interés del público en acceder a él ni determinar si la divulgación podría plantear riesgos para un interés legítimo"**.

Dicho exceso en la clasificación acontece en la especie, al *juzgarse apriorística y genéricamente* que cualquier información que tenga alguna relación con "la prevención o el combate a la delincuencia", deba tener el carácter de reservado, por ese solo hecho; *imposibilitándose con ello, valorar en el caso concreto si, efectivamente, con la divulgación de tal información se actualizaría un daño a un interés constitucionalmente protegido y además si esa afectación es o no mayor al interés público de que se conozcan los datos gubernamentales respectivos*.

En ese sentido, a pesar de que, conforme al principio de máxima publicidad o divulgación, subyace un débito legislativo de diseñar las limitaciones al derecho humano de acceso a la información *de manera restrictiva*, **en la especie el legislador local redactó una restricción sumamente amplia a tal derecho fundamental**, al grado de que, como se ha razonado, se encontrará *reservada en cualquier información, simplemente por el hecho de relacionarse con* métodos, normas, procedimientos o sistemas relacionados con la prevención o el combate a la delincuencia; **constituyéndose tal precepto normativo en una regla genérica y absoluta de secrecía informativa** que es precisamente lo que proscribe el principio de máxima divulgación, en tanto las limitaciones al derecho humano en comento deben enmarcarse bajo el requisito de "verdadera excepcionalidad".

Derivado de lo anterior, esto es, al no haberse redactado la restricción al derecho humano de acceso a la información *de manera verdaderamente restrictiva*, se provoca que tal disposición normativa **afecte desproporcionalmente al derecho fundamental en comento**.

En efecto, para que una restricción al derecho humano de acceso a la información pueda considerarse apegada al parámetro de regularidad cons-

titucional es menester no sólo que se encuentre prevista en ley, sino que: **(I)** persiga un fin constitucionalmente válido; **(II)** que sea conducente para alcanzar tal objetivo; y, **(III)** que resulte proporcional al interés que la justifica.

Del análisis que se realiza de la referida medida restrictiva, esta Corte Constitucional advierte que **la finalidad** buscada con la referida reserva de información consiste en *la adecuada salvaguarda de la seguridad pública, en específico, de las funciones públicas tendientes a prevenir, investigar y perseguir delitos*, lo cual se considera **un objetivo constitucionalmente válido**.

Asimismo, es dable colegir que la medida legislativa empleada, al reservar la totalidad de información relacionada con normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia, **es conducente para alcanzar tal objetivo**, en tanto que resulta dable que tal secrecía informativa pudiese evitar que se obstaculicen o bloqueen las actividades de inteligencia o contrainteligencia para la prevención o combate a los delitos.

Sin embargo, la medida en estudio **resulta desproporcional** pues el hecho de que se establezca que *deba ser reservada cualquier información relacionada con la prevención o el combate a la delincuencia*, **con entera independencia de sus elementos o características particulares**, trae como consecuencia:

**(I)** Que no se pueda analizar si, efectivamente, en caso de divulgarse esa información al interesado, se actualizaría una amenaza de causar un daño sustancial al objetivo legítimo que se pretende proteger;

**(II)** Que no se permita dilucidar si el perjuicio o afectación generado a dicho objetivo es mayor al interés público de que se conozca la información respectiva; y,

**(III)** Tampoco pueda examinarse si dicha restricción informativa efectivamente constituye o no el medio menos gravoso o restrictivo para alcanzar el fin constitucionalmente protegido.

Como se ha expuesto, para que una norma supere el requisito de proporcionalidad es indispensable demostrar que la divulgación de la información **"efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo"** y que **"el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información"**.

Lo anterior, implica que debe **"demostrarse que la revelación impone un riesgo específico de daño a un interés legítimo del Estado que prevalece sobre el interés del público en que la información se divulgue"**. Así, cuando el Estado haga valer una razón legítima para restringir el derecho de acceso a la información, **"deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado"**, en particular **"estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión (o la información que se va a divulgar) y la amenaza"**.

Sin embargo, la redacción de la norma, como regla genérica y absoluta de reserva en tratándose de información relacionada con "la prevención o el combate a la delincuencia", no permite efectuar a la autoridad la valoración respectiva para dilucidar si existe o no una verdadera afectación a la finalidad que se persigue, ni mucho menos posibilita ponderar, el riesgo o amenaza de daño generado por la divulgación de la información, con el interés público que se tenga respecto a la información solicitada, todo lo cual la torna contraria al derecho humano de acceso a la información.

Finalmente, la tercera razón por la cual se estima inconstitucional la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, radica en que **la referida reserva carece de un plazo para poder ser reclasificada**.

En efecto, por más imperante que pueda considerarse una limitación al derecho humano de acceso a la información, debe tenerse en cuenta que el régimen de excepciones **"debe consagrar un plazo razonable vencido el cual la información debe poder ser consultada por el público"**. En este sentido, **"sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo"**.

Al caso, del análisis integral que se realiza de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, **no se advierte plazo alguno respecto al cual se encuentre sujeta la reserva de información a que se refiere la fracción I del artículo 192**, lo cual, desde luego, robustece el hecho de que tal limitación es contraria al derecho humano de acceso a la información.

No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el artículo 191 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, señala que toda información obtenida por las autoridades de seguridad pública, con el uso de equipos y sistemas tecnológicos, **"deberá registrarse de conformidad con**



**lo establecido en esta ley, en su reglamento, en la Ley de Transparencia [y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios]; y en la Ley de Protección de Datos [Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios]".**

Empero, el anterior precepto únicamente hace alusión a la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, **en cuanto al "deber de registro de información" se refiere.**

Además, este Alto Tribunal se percató que, en la propia fracción V del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, se establece que la información será reservada cuando **"así lo prevean la Ley de Protección de Datos [Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios] y la Ley de Transparencia [y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios]".**

Lo que denota que el legislador local distinguió claramente los supuestos de reserva informativa establecidos en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, de los diversos previstos en otras normas, como lo es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; pues precisamente ello explica que se haya redactado un supuesto de reserva específico en donde sí sea dable la remisión a este último ordenamiento legal, **únicamente para aplicar las reservas de información que no fueron específicamente contempladas en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.**

De ahí que, al establecerse la fracción V del artículo 192, **como una hipótesis adicional de restricción al acceso a la información**, esto es, como un supuesto de reserva distinto a los contemplados en las fracciones I, II, III y IV, del mismo precepto normativo, **y no como una regla de remisión genérica** a la referida Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, que pueda aplicarse a los demás supuestos de restricción informativa contenidos en la ley impugnada, se colige que es del todo incierto que este último ordenamiento legal pueda ser empleado de manera supletoria para establecer el plazo al que deba estar sujeta la información prevista en la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Tampoco resulta óbice para estimar inconstitucional la fracción impugnada que el Poder Ejecutivo de la referida entidad haya aducido en su informe

que los plausibles vicios de inconstitucionalidad de las normas combatidas *pueden subsanarse atendiendo a las reglas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

Se dice lo anterior, **pues con independencia de que sea dable acudir a la referida ley general para ese propósito** –o en su caso, a la diversa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios–, lo cierto es que **una interpretación sistemática o de acumulación de preceptos no puede generar la validez de la restricción absoluta al acceso a la información**, contenida en la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En efecto, cuando existen claros vicios de inconstitucionalidad de una norma que restringe algún derecho fundamental, como acontece en la especie, la tarea del órgano jurisdiccional no puede ni debe ser la de "explorar" o "forzar" la aplicación de figuras e instituciones jurídicas que se encuentren contempladas fuera de la propia ley que se estudia, a fin de que con tal aplicación se pudiesen "subsanan" tales irregularidades constitucionales.

Por ende, ante tales anomalías jurídicas, no es el papel ni la función del Tribunal Constitucional corregir las deficiencias constitucionales que en su caso presenten las restricciones o limitaciones normativas a los derechos humanos, **sino proceder a declarar su invalidez**. De ahí que no se estime procedente ni permisible subsanar una de las deficiencias constitucionales de la norma combatida, **consistente en la falta del plazo para la reclasificación informativa**, a partir de la incorporación de las reglas y excepciones previstas, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Debiéndose reiterar que la fracción combatida **no sólo resulta inconstitucional por la ausencia de alguna temporalidad a la que se encuentre sujeta la causal de reserva de información** que ahí se contiene, sino por su establecimiento **como una limitante absoluta al derecho a la información** y por **afectar desproporcionalmente** al referido derecho humano.

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que la restricción contenida en la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco es contraria al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su invalidez total**.

**2.1.2. Análisis de la fracción II del artículo 192.** La siguiente hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante establece lo siguiente:

**"Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

"...

**"II.** Cuando su revelación pueda ser utilizada **para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado.** ..."

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en comento **debe invalidarse** por resultar contraria al derecho humano de acceso a la información, ya que, como se demostrará a continuación, establece una reserva absoluta de información que no admite excepción alguna, lo cual **la torna desproporcional**.

En principio, debe reconocerse que contrario a lo que acontece con el supuesto previsto en la fracción I del citado precepto legal, la reserva de información contenida en la fracción II *sí constriñe a la autoridad respectiva a valorar, caso por caso, si existe o no algún daño al interés legítimo que se pretende tutelar*.

En efecto, lejos de establecer una limitación apriorística de acceso a la información, la fracción normativa que es materia de estudio en el presente apartado, no sólo permite, sino obliga al operador jurídico a que, previo a determinar si la información solicitada es susceptible de ser reservada, analice en cada caso si tal data puede "actualizar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado".

Lo anterior implica que, necesariamente, para que los sujetos obligados puedan clasificar a determinado material como reservado, es menester que evalúen si la divulgación de ésta genera o no **"una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado"**; en otras palabras, la propia redacción de la norma constriñe a que el operador jurídico proceda a *valorar casuísticamente el carácter de la información que le es solicitada*.

Empero, como se procede a explicar a continuación, a pesar de que el referido enunciado normativo *no prejuzga* respecto a la afectación a la seguridad pública o a las instituciones del Estado que genere la divulgación de la información solicitada –sino que precisa de un análisis previo, específico y motivado en cada caso concreto, para poder clasificar tal material–, lo cierto es que **no supera el examen de proporcionalidad constitucional**.

En efecto, del análisis que se realiza de la referida medida restrictiva, esta Corte Constitucional advierte, en principio, que **la finalidad** que persigue la medida consiste en *proteger las funciones de seguridad pública y a las instituciones del Estado*, **lo cual es un objetivo constitucionalmente válido**.

Asimismo, es dable colegir que la medida legislativa empleada, **es conducente para alcanzar tal objetivo**, en tanto que resulta dable que, *al reservar toda información que actualice o potencie una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado*, se salvaguarden las funciones de seguridad pública que despliegan las autoridades del Estado de Jalisco, en el ámbito de sus competencias, así como evitar que se lesionen las instituciones estatales.

Sin embargo, la medida en estudio **no resulta proporcional**, pues si bien la norma combatida, al prever que debe ser reservada toda información que pueda **"actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado"**, no sólo posibilita, sino obliga a que la autoridad respectiva determine, en cada caso, si al divulgarse la información al interesado *se actualizaría o no una amenaza de causar un daño sustancial al objetivo legítimo que se pretende proteger*.

Y si bien pudiera inferirse que, en tanto es menester determinar la existencia de una amenaza de causar un daño sustancial al objetivo legítimo que se pretende proteger, el hecho de que no contenga un plazo para reclasificar la información no vicia la regularidad de la norma, ya que, precisamente, la "temporalidad" es uno de los factores que sirven para determinar si la información puede o no generar tal daño; pues como se ha establecido en apartados previos de la presente ejecutoria, **"sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo"**.

Lo cierto es que, a pesar de las anteriores bondades con las que cuenta tal disposición normativa, esta Corte Constitucional considera que debe invalidarse la fracción combatida, en tanto que establece **una restricción absoluta de información, una vez que la autoridad, efectivamente, haya determinado que con el material solicitado se generaría o potenciaría una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado; lo cual no resulta aceptable desde la óptica constitucional**.

En efecto, una cosa es que la autoridad pueda y deba examinar, casuísticamente si la divulgación de la información respectiva genera o no un riesgo de daño o amenaza a un fin constitucionalmente legítimo **y otra muy distinta es aceptar, en términos absolutos y tajantes, que esa afectación es siempre de tal entidad que, bajo ningún caso ni excepción, es dable publicar la información respectiva, a pesar del alto grado de importan-**

**cia o interés público que pueda deparar el transparentar ese material informativo.**

Es decir, para cumplimentar con el derecho humano de acceso a la información no basta acreditar que la información relativa genera una afectación a un interés constitucionalmente tutelado, sino que además resulta imperativo que, una vez analizado ello, **se proceda a valorar si la difusión del material informativo produciría mayores beneficios para la sociedad, que los daños que pudieran provocarse con su divulgación** –esto es, el ejercicio de ponderación entre la afectación generada por la publicidad de la información y el interés público de que se conozca tal material informativo–.

Como se ha reiterado, para que una restricción al referido derecho fundamental pueda resultar admisible desde la óptica constitucional, no basta con que se demuestre que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a un objetivo constitucionalmente legítimo, sino que además es imperativo acreditar que **"el perjuicio al objetivo [legítimo] es mayor que el interés público en contar con la información"**.

En ese contexto, a pesar de que, conforme a la disposición impugnada, la autoridad respectiva deberá examinar caso por caso si la divulgación del material **"actualiza o potencia una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado"**, lo cierto es que, aun en el extremo de que la información tenga ese efecto nocivo para el bien constitucional protegido, resulta contrario al derecho humano de acceso a la información **que baste con acreditarse ese perjuicio para que la autoridad tenga por reservada la información, a pesar de que la difusión del material informativo produzca mayores beneficios para la sociedad, en su conjunto, que los daños que pudieran provocarse con su divulgación.**

En efecto, el problema que tiene el referido precepto normativo es que, siempre que se actualice o potencie una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado, la autoridad deberá reservar la información, soslayándose que **existen ciertos casos que ameritarían la publicación del material respectivo, con entera independencia de la generación de dicha afectación**, atendiendo al interés público relevante que subyace a que se divulgue esa información gubernamental.

Para ilustrar lo anterior debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, tanto la Primera, como la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **han sido unánimes en sostener que, al menos, existen dos excepciones bajo las cuales resulta inadmisibile la reserva absoluta de la información**, a saber: en tratándose de violaciones graves a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

En efecto, la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión **168/2011**, sostuvo que, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. De ahí que si bien las averiguaciones previas deben tener el carácter de estrictamente reservado —en términos de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental—, lo cierto es que dicha limitante **"tampoco puede considerarse como absoluta"**, pues **"no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad"**.

Es así, ya que si bien las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia, lo cierto es que existen **"casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables"**. Estos casos de excepción **"son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad"**.

En virtud de lo anterior, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, **"pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 1a. IX/2012 (10a.), que se lee bajo el rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD."<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 652. Décima Época.

Asimismo, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión **911/2016**, determinó que, si bien las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información que contienen podría afectar gravemente la persecución de delitos y la privacidad de las víctimas, y con ello, al sistema de impartición de justicia, lo cierto es que no procede mantener esa secrecía en los casos en los cuales el delito perseguido **"es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad de conocer las diligencias llevadas a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables"**.

Es así, ya que tales supuestos **"no sólo afectan a las víctimas u ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican; de ahí que la publicidad de esa información se presenta como una parte integrante del derecho a la verdad, el cual no sólo se vincula con los familiares de las víctimas, sino con toda persona, ya que aquéllos y la sociedad deben ser informados de lo sucedido"**.

En efecto, la naturaleza propia de las graves violaciones a los derechos humanos radica en que **"revisten ciertas características que los dotan de una trascendencia social, afectando no sólo a la víctima sino a toda la sociedad, por la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional"**.

En ese sentido, es dable concluir que en tratándose de las investigaciones relacionadas con las violaciones graves a los derechos humanos, **"debe de regir en todo momento el principio de máxima publicidad, y no así los de reserva o confidencialidad, en tanto que existe un interés preponderante de la sociedad, en su conjunto, de conocer la verdad de lo sucedido"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis: "VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DELITOS CONTRA LA HUMANIDAD. LAS INVESTIGACIONES RELATIVAS NO PUEDEN CLASIFICARSE COMO CONFIDENCIALES CONFORME A LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, VIGENTE HASTA EL 9 DE MAYO DE 2016."<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Visible en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 1071, Décima Época.

Conforme a lo anteriormente expuesto, resulta claro que es inconstitucional que la fracción impugnada establezca una restricción absoluta al derecho de acceso a la información, cuando la revelación **"pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado"**, toda vez que la sola afectación a ese objetivo constitucionalmente legítimo no es suficiente para clasificar como reservada la información, ya que una vez apreciada la existencia de esa lesividad, **es menester ponderar si la difusión del material informativo genera o no mayores beneficios para la sociedad, en su conjunto, que los daños específicos que pudiesen provocarse con su divulgación.**

Por tanto, la restricción incondicionada de la fracción combatida **resulta desproporcional**, en virtud de que no da lugar a los casos excepcionales en los cuales, pese a la generación de una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado, **es necesario darle publicidad a la información solicitada, en atención a que esa afectación se ve superada por el interés de la sociedad, en su conjunto, de conocer el material respectivo**; como sucede, entre otros supuestos, en tratándose de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Lo anterior no supone afirmar que sólo en tratándose de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, es dable que se divulgue la información respectiva pese a que con ello se genere una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado; simplemente se acude a esos supuestos de excepción a efecto de ilustrar que, en tratándose del derecho humano de acceso a la información, previo a determinar la clasificación que debe tener cierto material, **es indispensable ponderar entre la afectación y el beneficio generado por la publicidad de la información gubernamental.**

De ahí que, si ni de la fracción combatida, ni del resto de los preceptos que integran la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, **se advierte alguna excepción a la restricción que se establece en la fracción II del artículo 192**, se colige que debe declararse su **invalidez al traducirse en una limitación absoluta e irrestricta** al derecho humano de acceso a la información, lo cual la torna evidentemente **desproporcional**.

Finalmente, se reitera que no resulta óbice para estimar inconstitucional la fracción impugnada, que el Poder Ejecutivo de la referida entidad, haya aducido en su informe que los plausibles vicios de inconstitucionalidad de las normas combatidas *pueden subsanarse atendiendo a las reglas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*



Se dice lo anterior, pues por una parte, existe una indeterminación jurídica respecto a si, efectivamente, la referida ley general puede ser aplicable de manera supletoria para establecer una excepción a la limitación absoluta prevista en la norma combatida –toda vez que la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco es del todo omisa en prever si es dable realizar tal aplicación supletoria– y por otra, porque aun en el supuesto de que se pudiera acudir a la referida ley general, para ese propósito –o en su caso, a la diversa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios–, lo cierto es que **una interpretación sistemática o de acumulación de preceptos no puede generar la validez de la restricción absoluta al acceso a la información**, contenida en la fracción II del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que la restricción contenida en la fracción II del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco es contraria al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su invalidez total**.

**2.1.3. Análisis de la fracción III del artículo 192.** La tercera hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante establece lo siguiente:

**"Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

"...

**"III.** La información y los materiales de cualquier especie **que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas** conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales."

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en comento resulta **apegada al parámetro de regularidad constitucional**. Es así, pues debe tenerse en cuenta que la reserva atiende al hecho de que, precisamente, se está frente a información que es **"producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos"**.

En ese sentido, la información recabada por las autoridades se encuentra directamente relacionada **con aspectos íntimos o privados de la**

**persona, mismos que, por ese carácter, no podrían ser susceptibles de conocimiento del público en general.**

En efecto, los rasgos característicos de la noción de lo "privado", como derecho estrechamente vinculado con la naturaleza del ser humano, se relacionan con: **(I)** lo que no constituye vida pública; **(II)** el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; **(III)** lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; **(IV)** las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; y, **(V)** aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.

Luego, según la noción de "vida privada", las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia *que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad, para el desarrollo de su autonomía y su libertad.*

Al respecto, el Comité de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su *Observación General Número 16*, señaló que conforme al artículo 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, **toda persona tiene derecho a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación.**

La expresión "**injerencias arbitrarias**", puede hacerse extensiva a las injerencias previstas en la ley. Es decir, con la introducción del concepto de *arbitrariedad* se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, *razonable en las circunstancias particulares del caso.*

Por lo que hace al término "**ilegales**" significa que no puede producirse injerencia alguna, *salvo en los casos previstos por la ley.* Es decir, la injerencia autorizada por los Estados "**sólo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del pacto**".

En ese contexto, respecto a las injerencias que sean conformes al pacto, en la legislación pertinente "**se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias ... competará sólo a la autoridad designada por la ley a ese efecto, que dará la autorización necesaria tras examinar cada caso en particular**".

De tal suerte que la recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, **"deben estar reglamentados por la ley"**, esto es, los Estados deben adoptar **"medidas eficaces para velar porque la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y porque nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto"**.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia que el artículo 11 de la Convención Americana, requiere la protección estatal de los individuos *frente a las acciones arbitrarias de las instituciones estatales que afectan la vida privada y familiar*, esto es, **"prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias"**. En este sentido, el ámbito de la privacidad **"se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública"**. Asimismo, ese tribunal ha señalado que **"en virtud del artículo 11.2 de la Convención, toda persona tiene derecho a recibir protección contra injerencias arbitrarias o abusivas en su familia"**.<sup>30</sup>

Al respecto, la referida Corte Internacional ha sostenido que la efectividad del ejercicio del derecho a la vida privada es decisiva para la posibilidad de ejercer la autonomía personal sobre el futuro curso de eventos relevantes para la calidad de vida de la persona, y que *la vida privada incluye la forma en que el individuo se ve a sí mismo y cómo decide proyectarse hacia los demás y es una condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad*.<sup>31</sup>

Por otra parte, la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión **2/2000**, estableció que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las comunicaciones privadas son inviolables; **"que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cual-**

<sup>30</sup> Corte I.D.H. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrafo 424

<sup>31</sup> Corte I.D.H. *Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párrafo 143.

**quier comunicación privada; que dicha petición deberá ser por escrito, en la que se funden y motiven las causas legales de la solicitud, expresando el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración; y que no se podrán otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor**", habida cuenta que las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes, y que los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

Es decir, dicho derecho fundamental implica que **"ni la autoridad ni los gobernados pueden intervenir una comunicación, salvo en los casos y con las condiciones que respecto a las autoridades establece el propio numeral"** y, por tanto, la infracción de los gobernados a tal deber conlleva la comisión de un ilícito constitucional, con independencia de los efectos que provoque o del medio de defensa que se prevea para su resarcimiento, en términos de la legislación ordinaria correspondiente.

Así lo prevén las tesis 2a. CLX/2000 y 2a. CLXI/2000, que se leen bajo los rubros:

"COMUNICACIONES PRIVADAS. EL DERECHO A SU INVOLABILIDAD, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES OPONIBLE TANTO A LAS AUTORIDADES COMO A LOS GOBERNADOS, QUIENES AL TRANSGREDIR ESTA PRERROGATIVA INCURREN EN LA COMISIÓN DE UN ILÍCITO CONSTITUCIONAL."<sup>32</sup>

"COMUNICACIONES PRIVADAS. LAS PRUEBAS OFRECIDAS DENTRO DE UN JUICIO CIVIL, OBTENIDAS POR UN GOBERNADO SIN RESPETAR LA INVOLABILIDAD DE AQUÉLLAS, CONSTITUYEN UN ILÍCITO CONSTITUCIONAL, POR LO QUE RESULTAN CONTRARIAS A DERECHO Y NO DEBEN ADMITIRSE POR EL JUZGADOR CORRESPONDIENTE."<sup>33</sup>

Asimismo, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales **2/2006**, sostuvo que en el artículo 16 constitucional se prevé el derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones

<sup>32</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 428, Novena Época.

<sup>33</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 428, Novena Época.

privadas, **"que únicamente la autoridad judicial federal podrá autorizar su intervención, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, en la inteligencia de que esas autorizaciones no podrán otorgarse cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativa ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor y que los resultados de cualquier intervención autorizada que no cumpla con los requisitos legales aplicables carecerán de todo valor probatorio"**.

Ante ello, el Poder Reformador de la Constitución consignó la prevalencia del referido derecho fundamental sobre el derecho de defensa y de prueba garantizados en los artículos 14 y 17 de la propia Constitución, prerrogativas que se encuentran sujetas a limitaciones establecidas para sujetar al principio de legalidad la disciplina probatoria y para garantizar que la actividad jurisdiccional se lleve a cabo en estricto cumplimiento al marco constitucional y legal aplicable, por lo que **"cualquier grabación derivada de la intervención de una comunicación privada que no se haya autorizado en términos de lo establecido en el artículo 16 constitucional constituye una prueba ilícita que carece de todo valor probatorio"**.

Los anteriores razonamientos dieron lugar a la tesis P. XXXIII/2008,<sup>34</sup> intitulada: "INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL. LAS GRABACIONES DERIVADAS DE UN ACTO DE ESA NATURALEZA CONSTITUYEN PRUEBAS ILÍCITAS QUE POR MANDATO EXPRESO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CARECEN DE TODO VALOR PROBATORIO."

De las anteriores ejecutorias se desprende que, para intervenir una comunicación privada, *se requiere autorización exclusiva de la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad que faculte la ley o del titular del Ministerio Público, por lo que todas las formas existentes de comunicación y aquellas que sean fruto de la evolución tecnológica, así como los datos almacenados en los diferentes dispositivos, están protegidas por el derecho fundamental a su inviolabilidad*.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso *Escher y otros Vs. Brasil*, precisó que las conversaciones telefóni-

---

<sup>34</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 6, Novena Época.

cas se tratan de una forma de comunicación incluida dentro del ámbito de protección de la vida privada.

El artículo 11 protege las conversaciones realizadas a través de las líneas telefónicas instaladas en las residencias particulares o en las oficinas, sea su contenido relacionado con asuntos privados del interlocutor, sea con el negocio o actividad profesional que desarrolla. De ese modo, **"el artículo 11 se aplica a las conversaciones telefónicas independientemente de su contenido e incluso, puede comprender tanto las operaciones técnicas dirigidas a registrar ese contenido, mediante su grabación y escucha, como cualquier otro elemento del proceso comunicativo mismo, por ejemplo, el destino de las llamadas que salen o el origen de las que ingresan, la identidad de los interlocutores, la frecuencia, hora y duración de las llamadas, aspectos que pueden ser constatados sin necesidad de registrar el contenido de la llamada mediante la grabación de las conversaciones"**.<sup>35</sup>

Así, la Convención Americana **protege la confidencialidad e inviolabilidad de las comunicaciones frente a cualquier injerencia arbitraria o abusiva** por parte del Estado o de particulares, razón por la cual **"tanto la vigilancia como la intervención, la grabación y la divulgación de esas comunicaciones quedan prohibidas, salvo en los casos previstos en ley y que se adecuen a los propósitos y objetivos de la Convención Americana"**.<sup>36</sup>

Atento a lo hasta aquí expuesto, resulta inconcuso que la fracción normativa impugnada resulta apegada al parámetro de regularidad constitucional, **pues no sería dable que, terceros ajenos a los interlocutores y sin previo consentimiento de éstos, puedan conocer libremente el contenido de conversaciones privadas, ya que ello, indubitadamente, generaría una injerencia arbitraria o abusiva al derecho humano a la privacidad y al derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones.**

En efecto, no podría aceptarse que, pretextando el derecho de acceso a la información, **se diese una connotación pública a las conversaciones privadas entre particulares**, pues conforme al parámetro de regularidad constitucional, **toda persona tiene derecho a gozar de un ámbito de proyec-**

<sup>35</sup> *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párrafo 114.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párrafo 118.

**ción de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad, para el desarrollo de su autonomía y su libertad.**

De tal forma que **la protección a la vida privada se concreta en el derecho a que sujetos distintos de los interlocutores no conozcan ilícitamente el contenido de las conversaciones telefónicas o de otros aspectos, como los propios del proceso de comunicación.** Máxime que, en términos del propio artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho humano de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, se encuentra sujeto a ciertas restricciones, siempre y cuando estén expresamente fijadas en ley y sean necesarias, entre otras consideraciones, para "**[a]segurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás**".

En ese sentido, resulta inconcuso que el enunciado normativo impugnado **constituye una restricción justificada al derecho humano de acceso a la información pública, en tanto tiende a salvaguardar el derecho humano a la privacidad de las personas, impidiendo que terceros y el público en general puedan tener acceso al contenido de comunicaciones que entrañan aspectos íntimos del ser humano;** evitándose con ello que **se realicen injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada de las personas.**

Conforme a las razones expuestas, esta Corte Constitucional considera que debe reconocerse **la validez** de la fracción III del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

**2.1.4. Análisis de la fracción IV del artículo 192.** La siguiente hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante establece lo siguiente:

**"Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

"...

**"IV.** Cuando la grabación o información obtenida **constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso,** salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito; y ..."

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en comentario **debe invalidarse en su totalidad**, ya que el legislador local **carece de competencia legal** para regular tal supuesto normativo y, para exponer las razones que respaldan la conclusión apuntada, es necesario conocer la naturaleza y los fines que el Poder Reformador le imprimió al proceso penal.

Cabe señalar que, con relación con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, este tribunal ya se ha pronunciado al analizar, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad **12/2014 y 110/2014**, por lo que el estudio se hará atendiendo a dichos precedentes.

Para lo cual, es conveniente tener presente el texto del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, cuyo tenor es el siguiente:

**"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

**"XXI. Para expedir:**

" ...

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

De conformidad con este precepto, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto. La citada reforma constitucional **tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.**

Así, la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, **se advierte que resulta necesaria la**



**homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia**, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio<sup>37</sup> dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, **los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozca.**

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

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la citada atribución **expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales**, el cual se publicó en

<sup>37</sup> "TRANSITORIOS

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.

"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."

el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, precisó que su entrada en vigor se haría de manera gradual sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.<sup>38</sup>

De acuerdo con su artículo 2o., el objeto del código es establecer las normas que han de observarse **en la investigación, el procesamiento** y la sanción de los delitos,<sup>39</sup> por lo **que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.<sup>40</sup>

Una vez precisado lo anterior, debe tenerse en cuenta que la fracción normativa impugnada en la especie establece, en lo que interesa, que se

#### <sup>38</sup> TRANSITORIOS

"Artículo primero. Declaratoria

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

"Artículo segundo. Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

<sup>39</sup> "Artículo 2o. Objeto del código este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

<sup>40</sup> "Artículo 1o. Ámbito de aplicación

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

estimara reservada la información cuando **"la grabación o información obtenida constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito".**

Sin embargo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente en su artículo 218, establece lo siguiente:

**"Artículo 218. Reserva de los actos de investigación**

**"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos,** con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

**"El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido,** sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.

**"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor,** una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, **el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate,** de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

Como se advierte del anterior enunciado normativo, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad constitucional prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), **ya reguló lo relativo a las hipótesis de reserva de los actos de investigación en materia penal, delimitando la información que debe tener tal carácter, así como los sujetos que pueden acceder a ella.**

En esa inteligencia, debe considerarse que el Congreso Local **invadió la competencia del Congreso de la Unión** al expedir la fracción IV del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco; **pues en contravención al carácter uniforme que debe revestir el proceso penal**, conforme lo establece el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, **pretendió regular lo relativo a la reserva de información obtenida dentro de una investigación penal, así como los supuestos de excepción a tal reserva informativa.**

Lo anterior, pues como se ha expuesto, la fracción normativa impugnada prevé que será reservada la información en aquellos casos en que **"la grabación o información obtenida constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito"**; de lo que se sigue que, ese enunciado normativo **tiene una injerencia directa en el proceso penal** —en tanto hace referencia al dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso en esa materia—; **cuya regulación es competencia exclusiva del Legislativo Federal.**

Cabe señalar que dicha disposición **no puede considerarse como una norma complementaria** que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su octavo transitorio,<sup>41</sup> **pues no es propiamente una cuestión instrumental para su implementación, sino que constituye una verdadera regulación de los supuestos de reserva de los actos de investigación en el proceso penal; aspecto que ya fue objeto de regulación en la legislación única**, y que desde luego, no puede ser normado por la Legislatura Local.

<sup>41</sup> **"Artículo octavo.** Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que la fracción IV del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, vulnera el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, toda vez que el legislador local no tiene facultad para emitir disposiciones adjetivas penales, lo procedente es **declarar su invalidez total**.

**2.1.5. Análisis de la fracción V del artículo 192.** La última hipótesis de reserva combatida por la comisión accionante, que se encuentra prevista en el precepto citado al rubro, establece lo siguiente:

**"Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

"...

**"V. Cuando así lo prevean la Ley de Protección de Datos [Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios] y la Ley de Transparencia [y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios]."**

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en comentario **resulta válida**, ya que no establece propiamente una hipótesis jurídica de restricción al derecho humano de acceso a la información, sino que simplemente posibilita a la autoridad a acudir a los ordenamientos legales citados *para aplicar supuestos adicionales de reserva* que no se encuentran contenidos específicamente en las anteriores fracciones del precepto 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En efecto, a juicio de este Alto Tribunal, la fracción impugnada no resulta contraria al derecho humano de acceso a la información, ya únicamente implica que, aunado a las hipótesis específicas de limitación de información previstas en las fracciones I, II, III y IV del precepto 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, la autoridad podrá acudir a los diversos supuestos de restricción informativa o reserva que se encuentren contemplados en los aludidos ordenamientos legales –cuestión que no se aprecia que se encuentre proscrito por el parámetro de regularidad constitucional–.

Siendo que, en todo caso, las causales de reserva o confidencialidad que, en su caso, establezca la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como la diversa Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del

Estado de Jalisco y sus Municipios, deben ser sujetas a un examen de regularidad constitucional propio, a efecto de ser analizadas en su individualidad y por sus propios méritos; lo cual excede a la materia de estudio del presente medio de control constitucional.

En efecto, la referida fracción normativa no puede servir de base o pretexto, para que, a través de la presente acción de inconstitucionalidad, puedan analizarse todas y cada una de las hipótesis de reserva que contengan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Por el contrario, lo único que procede en la presente vía es dilucidar si tal disposición normativa se encuentra o no apegada al derecho humano de acceso a la información, lo cual, a juicio de esta Corte, acontece en la especie, en tanto *no se aprecia vicio de inconstitucionalidad alguno del cual adolezca tal enunciado normativo.*

Atento a lo hasta aquí expuesto, al no advertirse que la fracción V del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, resulte violatoria al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su validez.**

**3. Regularidad constitucional de los artículos 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.** Una vez analizada la regularidad constitucional del precepto 192, lo procedente es, por razones metódicas, examinar de manera conjunta la constitucionalidad de los artículos 199 y 200, fracción V, del mismo ordenamiento legal, ya que ambos enunciados jurídicos presentan una cierta homogeneidad o uniformidad en su contenido normativo, como se desprende de la siguiente transcripción:

**"Artículo 199.** Está **prohibido el suministro o intercambio de información en poder de autoridades de seguridad pública**, obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos, o de productos de inteligencia **para la prevención**, derivada de dicha información, **con personas físicas o jurídicas particulares, cualquiera que sea su naturaleza**, en los términos de la ley."

**"Artículo 200.** La información **en poder de autoridades de seguridad pública obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos puede ser suministrada o intercambiada con la Federación, los**

**Estados y Municipios del país**, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, La Ley de Seguridad Nacional Pública y esta ley, **conforme a los siguientes lineamientos:**

"...

**"V. No se autorizará el suministro o intercambio de información en poder de autoridades de seguridad pública**, obtenida a través del uso de equipos o sistemas tecnológicos, o de producto de inteligencia **para la prevención**, derivada de dicha información **con personas físicas o jurídicas particulares de nacionalidad mexicana o extranjera**, cualquiera que sea su naturaleza."

A juicio de esta Corte Constitucional, los preceptos combatidos **resultan válidos**, por las razones que se exponen a continuación.

En principio, debe tenerse en cuenta que, a diferencia del artículo 192 ya analizado, los preceptos 199 y 200 no se encuentran contenidos dentro del Capítulo VI de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, intitulado: **"De la reserva, control, análisis y utilización de la información obtenida con tecnología"**, sino en los diversos capítulos VII y VIII que regulan, respectivamente, lo referido a **"los datos o medios de prueba obtenidos con equipos y sistemas tecnológicos"** y a la **"coordinación para la obtención e intercambio de información recabada con equipos y sistemas tecnológicos"**.

En ese contexto normativo, los preceptos 199 y 200 impugnados **no se encuentran enmarcados dentro de las "reservas de información"** contenidas en la referida ley, sino que se relacionan con la diversa información en poder de las autoridades de seguridad pública, obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos, que es susceptible de **"constituir un dato o medio de prueba en los procedimientos seguidos ante las autoridades competentes"**, así como lo referente a su intercambio con otras autoridades estatales y federales en la materia.

Es por ello que se explica que, a lo largo de los capítulos VII y VIII de la ley referida se establezcan las particularidades de la obtención de material probatorio que derive de la información obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos en materia de seguridad pública, **así como las reglas de coordinación para la obtención e intercambio de información recabada con los referidos instrumentos técnicos.**

Atendiendo a tal contexto normativo, esta Corte Constitucional estima que los artículos combatidos **no vulneran el derecho humano de acceso a la información**, toda vez que **no establecen una restricción a tal derecho humano, ni prevén verdaderos supuestos de reserva informativa**; sino que simplemente **están estableciendo una prohibición a las autoridades de seguridad pública, para impedir que motu proprio, intercambien con los particulares la información que se encuentra en su poder.**

En efecto, los particulares pueden acceder a esa información por los canales que establece la misma ley; los preceptos combatidos en forma alguna vedan ese derecho, ya que **no establecen una verdadera limitante al derecho de acceso a la información**; más bien prevén una proscripción a las autoridades respectivas para que, el acceso a tales datos de seguridad pública, por parte de personas físicas o jurídicas, **únicamente puede realizarse por la vía institucional y no mediante el suministro o intercambio de información de manera directa con los particulares.**

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que los artículos 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, no son contrarias al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su validez.**

**4. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco.** Finalmente, la última de las hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante establece lo siguiente:

**"Artículo 12.** La actuación de los servidores públicos y elementos operativos adscritos y acreditados al 'Escudo Urbano C5' se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

**"La información relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5' y sus sistemas se considera reservada,** de conformidad con la legislación aplicable. ..."

A juicio de esta Corte Constitucional, la disposición normativa en comentario **debe invalidarse** por resultar contraria al derecho humano de acceso a la información, ya que, como se demostrará a continuación, establece una limitación desproporcional al referido derecho fundamental.



A efecto de no incurrir en repeticiones innecesarias, el Pleno de este Alto Tribunal estima que el artículo impugnado adolece de los mismos vicios que las fracciones I y II del diverso 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, *pues aun en el caso de suponer que persiga un objetivo constitucionalmente válido y que sea conducente para alcanzar tal objetivo*, lo cierto es que la restricción en estudio **no resulta proporcional**.

Es así, pues al establecer genérica y apriorísticamente que deberá tener el carácter de reservada la información **"relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5'<sup>42</sup> y sus sistemas"**, con entera independencia de sus elementos o características particulares, trae como consecuencia:

(I) Que no se pueda analizar si, efectivamente, en caso de divulgarse esa información al interesado se actualizaría una amenaza de causar un daño sustancial al objetivo legítimo que se pretende proteger;

(II) Que no se permita dilucidar si el perjuicio o afectación generado a dicho objetivo, es mayor al interés público de que se conozca la información respectiva; y,

(III) Tampoco pueda examinarse si dicha restricción informativa efectivamente constituye o no el medio menos gravoso o restrictivo para alcanzar el fin constitucionalmente protegido.

Esto es, la redacción de la norma impugnada, como regla genérica y absoluta de reserva en tratándose de información relacionada con la operación del "Escudo Urbano C5" y sus sistemas, no permite efectuar la valoración respectiva para dilucidar si existe o no un verdadero riesgo al objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue, ni mucho menos posibilita ponderar, el riesgo o amenaza de daño generado por la divulgación de la información, con el interés público que se tenga respecto a la información solicitada, todo lo cual la torna contraria al derecho humano de acceso a la información.

<sup>42</sup> "Artículo 4. El 'Escudo Urbano C5' tiene a su cargo la captación de información integral para la toma de decisiones en las materias de protección civil, procuración de justicia, seguridad pública, urgencias médicas, movilidad, medio ambiente, servicios a la comunidad, emergencias y desastres, mediante la integración y análisis de información captada a través de su sala de video monitoreo, de la utilización de herramientas tecnológicas, bases de datos o cualquier servicio, sistema o equipo de telecomunicación y de geolocalización de que disponga, así como de la vinculación con los órganos de Gobierno Local, Federal, Estatal o Municipal e instituciones y organismos privados. ..."

Asimismo, otra razón adicional por la cual se estima inconstitucional el precepto 12, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, radica en que **la referida reserva carece de un plazo para poder ser reclasificada**, pues del análisis integral que se realiza de ese ordenamiento legal **no se advierte plazo alguno respecto al cual se encuentre sujeta la reserva de información a que se refiere el señalado precepto legal**, lo cual, desde luego, robustece el hecho de que tal limitación es contraria al derecho humano de acceso a la información.

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que el artículo 12, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, es contrario al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su invalidez total**.

SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de **invalidez** del artículo 192, fracciones I, II y IV, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso de ese Estado**.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

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

SEGUNDO.—Se reconoce **la validez** de los artículos 192, fracciones III y V, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, publicada mediante Decreto 26835/LXI/18 en el Periódico Oficial de dicha entidad el dos de junio de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto, numerales 2.1.3., 2.1.5. y 3, de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del artículo 192, fracciones I, II y IV, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como la del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, publicados mediante Decreto 26835/LXI/18 en el Periódico Oficial de dicha entidad el dos de junio de dos mil dieciocho, en los términos precisados en el considerando quinto, numerales 2.1.1., 2.1.2., 2.1.4. y 4, de esta ejecutoria; la cual surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en *Gaceta*.

**Notifíquese**; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 1, denominado "Contenido y alcance del derecho humano al acceso a la información".

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y

Layne Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1., denominada "Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", en su parte 2.1.3., consistente en reconocer la validez del artículo 192, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, dado que, por una parte, no incide en la materia procesal penal reservada constitucionalmente a la Federación y, por otra parte, a que, por mandato constitucional, la información derivada de la intervención de comunicaciones privadas pertenece al ámbito tutelado del derecho a la privacidad de las personas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Layne Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1., denominada "Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", en su parte 2.1.5., consistente en reconocer la validez del artículo 192, fracción V; de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Layne Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 3, denominada "Regularidad constitucional de los artículos 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", consistente en reconocer la validez de los artículos 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales,

Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1.1., consistente en declarar la invalidez del artículo 192, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1., denominada "Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", en su parte 2.1.2., consistente en declarar la invalidez del artículo 192, fracción II, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en el sentido de que reiterar no provoca la incompetencia, Aguilar Morales en el sentido de que reiterar no provoca la incompetencia, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1., denominada "Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", en su parte 2.1.4., consistente en declarar la invalidez del artículo 192, fracción IV, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra, en el sentido de reconocer la validez de la porción normativa "Cuando la grabación o información obtenida constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso" y de declarar la invalidez de la porción normativa "salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre

identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito". El Ministro Laynez Potisek votó en contra, en el sentido de reconocer la validez de toda la fracción. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio y por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 4, denominada "Análisis de la regularidad constitucional del artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco", consistente en declarar la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros para que formulen los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de octubre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente y particular** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 56/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 56/2018.

Entre otras cosas, se declaró la invalidez de los artículos 192, fracciones I y II, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, y 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del mismo Estado. Lo anterior, pues se consideró que las reservas a la información previstas en tales preceptos normativos son contrarias al derecho de acceso a la información. En contraste, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 192, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, por estimar que el mismo es acorde con el derecho de acceso a la información.

Presento este voto pues aunque concuerdo con la resolución mayoritaria en términos generales, considero necesario realizar ciertas precisiones y dar razones diversas. Por otro lado, difiero de algunas determinaciones alcanzada, por la mayoría de los Ministros.

Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera:

**I. Voto concurrente en cuanto a la:**

**A.** Invalidez del artículo 192, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

**B.** Invalidez del artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo.

**II. Voto particular en cuanto a la:**

**A.** Invalidez del artículo 192, fracción II, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

**B.** Validez del artículo 192, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

**I. Voto concurrente**

*A. Invalidez del artículo 192, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.*

En el apartado 2.1.1. de la sentencia se concluye que el artículo 192, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco<sup>1</sup> es inconstitucional porque: (i) establece una reserva a la información a manera de regla y no como una excepción; (ii) es desproporcional pues no permite valorar la existencia de una afectación al objetivo perseguido y ponderar el riesgo de daño frente al interés público; y, (iii) no prevé un plazo razonable para la reserva de información.

Aunque coincido con la invalidez de la norma, disiento de dos puntos específicos de la sentencia.

En primer lugar, no comparto la afirmación de que la norma combatida es inconstitucional y contraria al principio de máxima publicidad por el solo hecho de contemplar una reserva absoluta. A mi juicio, la simple apelación a dicho principio no puede llevar a declarar la invalidez de una norma, pues el carácter absoluto de una reserva no la hace por sí misma inconstitucional. Por el contrario, al tratarse de una restricción al derecho de acceso a la información, ésta debe analizarse a partir de la aplicación de un test de proporcionalidad, conforme a la práctica y criterios establecidos por este Alto Tribunal para este tipo de casos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> **"Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, se considerará reservada en los siguientes casos;

**"I. Cuando su divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia; ..."**

<sup>2</sup> La Primera Sala de la Suprema Corte ha considerado que el test de proporcionalidad se compone de cuatro elementos que debe satisfacer la medida restrictiva: finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido. Véase en ese sentido la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de título, subtítulo y texto: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.



Sin embargo, la sentencia aplica un test en el que si bien se analizan las gradas de *fin legítimo* e *idoneidad* de la medida, se omite tomar en consideración la grada de *necesidad* y se interpreta la grada de *proporcionalidad en sentido estricto*, no como el grado de realización del fin legítimo frente al nivel de afectación del derecho en cuestión, sino como la posibilidad de *dilucidar* si existe una afectación a dicha finalidad y ponderar el riesgo del daño generado frente al interés público de acceder a la información. Es decir, en la resolución se entiende que la norma será proporcional siempre y cuando permita (i) llevar a cabo una *prueba de daño* y (ii) *ponderar* los intereses en juego.

Ahora bien, con independencia de dicha precisión metodológica, estoy de acuerdo con la invalidez del precepto impugnado, pues de aplicar el *test de proporcionalidad* respectivo es posible concluir que la reserva analizada, si bien persigue una finalidad constitucionalmente válida (lograr la adecuada salvaguarda de la seguridad pública) y es además idónea (en tanto que la clasificación de la información es una medida útil para la prevención o el combate a la delincuencia), no supera la grada de necesidad.

Ello es así, en mi opinión, ya que para salvaguardar la seguridad nacional existen criterios de clasificación que afectan en menor medida el derecho en cuestión, como sería el que se delegara al operador jurídico clasificar la información mediante una prueba de daño o que se estableciera taxativamente la información específica a reservar. Con ello se garantizaría que no toda la información relacionada con "*normas, procedimientos, métodos, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia*" sea reservada, sino únicamente aquella que efectivamente pone en riesgo la seguridad pública.

En este sentido, considero que el problema con la fracción impugnada es que es *sobre-inclusiva* (pues califica como reservada cierto "tipo" de información que no necesariamente en todos los casos pone en riesgo la seguridad pública) aunado a que, *debido a la forma en la que está redactada*, no permite al operador jurídico hacer una evaluación sobre la pertinencia o no de la reserva de la información atendiendo a su "contenido" (es decir, caso por caso) y mediante una prueba de daño.

En segundo lugar, no comparto las consideraciones contenidas en las páginas 30 a 33 de la sentencia en las que se concluye que la norma es inconstitucional por no prever un *plazo* de reserva de la información, y que dicho plazo no puede determinarse a partir de lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A mi juicio, aunque la ley local impugnada no establece un plazo para la reclasificación de la información, al establecer un supuesto de reserva, ésta se inserta en el sistema normativo en materia de acceso a la información, en el que tanto la ley general como

---

En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915»

la Ley Estatal de Transparencia proyectan sus contenidos normativos a todas aquellas leyes que incidan en este derecho.

Así, con independencia de que la ley impugnada no establezca una remisión expresa a la ley general o a la Ley Estatal de Transparencia, dichos ordenamientos sí establecen reglas aplicables a las reservas contenidas en otros ordenamientos. En particular, por cuanto hace a la duración de las reservas, éstas prevén un periodo máximo de 5 años (artículos 113, fracción XIII, en relación con el 101, de la ley general<sup>3</sup> y 19.1 de la ley estatal).<sup>4</sup>

### <sup>3</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**"Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"...

**"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter,** siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

**"Artículo 101.** Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

"I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

"II. Expire el plazo de clasificación;

"III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

"IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título.

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

"Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

"Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo."

### <sup>4</sup> **"Artículo 19. Reserva-periodos y extinción**

"1. La reserva de información pública será determinada por el sujeto obligado a través del Comité de Transparencia y nunca podrá exceder de cinco años, a excepción de los casos en que se ponga en riesgo la seguridad en tanto subsista tal circunstancia, para lo cual deberá emitirse el acuerdo correspondiente.

"2. La información pública no podrá clasificarse como reservada cuando se refiera a investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad; o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables; sin embargo, en estos casos el sujeto obligado deberá realizar una versión pública cuando la información contenga datos personales.

"3. Cuando un documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de acceso a la información, deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación."

En ese orden de ideas, estimo que la falta de un plazo de reserva en la ley local impugnada no es un argumento que conduzca a declarar su inconstitucionalidad, pues al respecto cobra aplicación la ley general. Estimar lo contrario, a mi parecer, llevaría al extremo de tener que considerar que todos los supuestos de reserva de información contenidos en leyes *distintas* a las de transparencia, deben aplicarse e interpretarse *aisladamente*, sin poder tomar en consideración los principios, reglas y procedimientos contenidos en dicha ley general, cuando tales leyes no establezcan una remisión expresa a esta última.

B. *Invalidez del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco.*

La sentencia declara la invalidez del artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco ("Escudo Urbano C5"),<sup>5</sup> bajo el argumento de que adolece de los mismos vicios que la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco al ser desproporcional y no prever un plazo para la reserva de la información.

Concuerdo con la declaración de invalidez, sin embargo, en atención a las consideraciones que esgrimí en el apartado anterior, por un lado, considero que al analizar el artículo 12 de la referida ley orgánica también debió aplicarse un test de proporcionalidad por establecer una clara restricción al derecho de acceso a la información. No obstante lo anterior, estimo que dicha norma no supera la grada de necesidad de dicho test.

En mi opinión, es cierto que la norma analizada persigue un fin legítimo (garantizar la seguridad pública y el bienestar social a través de la toma informada de decisiones) y es idónea para alcanzar dicha finalidad (al reservar la información relacionada con dicha operación). Sin embargo, considero que existen criterios de clasificación que afectan en menor medida el derecho de acceso a la información, como sería que se estableciera taxativamente la información del "Escudo Urbano C5" que debe reservarse por constituir una amenaza al fin perseguido. De esta forma, se garantizaría que no toda la información "relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5' y sus sistemas" fuera reservada, sino únicamente aquella que efectivamente pone en riesgo la seguridad pública y el bienestar social.

Por otro lado, tampoco estoy de acuerdo con que la norma analizada sea inconstitucional por carecer de un plazo para reclasificar la información. Esto último, pues como

<sup>5</sup> **"Artículo 12.** La actuación de los servidores públicos y elementos operativos adscritos y acreditados al 'Escudo Urbano C5' se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

"La información relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5' y sus sistemas se considera reservada, de conformidad con la legislación aplicable.

"Los servidores públicos y elementos operativos adscritos y acreditados al 'Escudo Urbano C5' son responsables por la guarda y reserva en el manejo de la información relacionada con las atribuciones a su cargo, así como la relativa al contenido de su trabajo."

señalé previamente, por aplicación expresa del artículo 101, en relación con el diverso numeral 113, fracción XIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debe entenderse que la reserva tiene una duración de 5 años.

## II. Voto particular

### A. Invalidez del artículo 192, fracción II, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En el apartado 2.1.2. de la sentencia, se concluye que la fracción II del referido artículo 192<sup>6</sup> es inconstitucional por establecer una reserva absoluta de información que la torna desproporcional, además de que los posibles vicios de inconstitucionalidad de que adolece no pueden subsanarse con las reglas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

No estoy de acuerdo con la declaración de invalidez, a mi juicio, dicha norma es constitucional.

En primer lugar, tal y como precisé en los apartados anteriores de este voto, considero que, al estar frente a una clara restricción del derecho de acceso a la información, la norma impugnada debió analizarse a partir de un *test de proporcionalidad*. En segundo lugar, estimo que el precepto normativo bajo análisis supera satisfactoriamente todas las gradas de dicho test.

En mi opinión, la reserva de información bajo estudio persigue una finalidad legítima (proteger las funciones de seguridad pública y a las instituciones del Estado) y constituye una medida idónea (en tanto que clasifica la información que ponga en riesgo tal fin). Además, considero que la misma es necesaria, ya que se constriñe a la información que efectivamente actualice o potencie una amenaza a las funciones de seguridad pública y a las instituciones del Estado, excluyendo así todos los problemas de sobre-inclusión que pudieran presentarse. Es decir, permite al operador jurídico evaluar caso por caso si se encuentra justificada la reserva de información, en atención al riesgo o daño que pueda generarse a la seguridad pública; lo que la convierte en la medida *menos lesiva* del derecho fundamental en cuestión.

Asimismo, estimo que la reserva es proporcional en sentido estricto, pues la afectación que se puede generar al divulgar información que ponga en riesgo la seguridad pública y las instituciones del Estado es *superior* a la afectación que se genera en el derecho de acceso a la información pública. Ello es así, pues el correcto ejercicio de las funciones de seguridad pública y de las instituciones de un Estado es vital para garantizar no sólo el Estado de derecho en una región, sino también la protección de derechos fundamentales mediante un gobierno efectivo. Además, la medida sólo procede en casos específicos y excepcionales, y está sujeta a una revisión del operador jurídico respecto a si se actualiza o potencia una amenaza a los fines protegidos.

<sup>6</sup> "Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, se considerará reservada en los siguientes casos;

"...

"II. Cuando su revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado. ..."

Finalmente, considero que son erróneas las consideraciones de la sentencia en las que se aduce que son inaplicables las reglas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ello, pues como señalé anteriormente, dicha ley general sí resulta aplicable por tratarse de la materia de acceso a la información.

*B. Validez del artículo 192, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.*

Por último, en el apartado 2.1.3. de la sentencia, se concluye que la fracción III del referido artículo 192,<sup>7</sup> que reserva información "*producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a la Constitución General y el Código Nacional de Procedimientos Penales*", es constitucional. Esto último, pues la mayoría de los integrantes del Pleno consideró que dicha restricción al derecho de acceso a la información pública está justificada en tanto salvaguarda el derecho a la privacidad de las personas, impidiendo que se realicen injerencias arbitrarias al contenido de sus comunicaciones.

Como mencioné en la sesión, estoy en contra de la validez de dicha fracción normativa. A mi juicio, dicha causal de reserva (al igual que la prevista en la fracción IV del artículo 192 del mismo ordenamiento, la cual sí fue declarada inválida por el Tribunal Pleno en este asunto), incide claramente en la materia procedimental penal, reservada exclusivamente al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General. Por esta razón, voté por la invalidez del citado precepto, al considerar que el legislador local invadió la esfera competencial de la Federación.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 56/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal Constitucional declaró la invalidez de la fracción IV del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, que establece que la información recabada por las autoridades de seguridad pública se considerará reservada, cuando la grabación o información obtenida, constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, salvo que la autoridad investigadora, previo estudio, determine necesaria su divulgación para la identificación y localización de quien haya participado o cometido un delito.

<sup>7</sup> **"Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente ley, se considerará reservada en los siguientes casos;

"...

**"III.** La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales; ..."

Lo anterior sobre la consideración de que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión al expedir la norma impugnada, pues en contravención al carácter uniforme que debe revestir el proceso penal, conforme lo establece el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, pretendió regular lo relativo a la reserva de información obtenida dentro de una investigación penal, así como los supuestos de excepción a tal reserva informativa; ello con base en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 110/2014, en las que el Pleno de este Tribunal Constitucional se pronunció en relación con el precepto constitucional señalado.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno; sin embargo, formulo reserva en el sentido de que la invalidez de la norma impugnada no debía atender a la incompetencia del legislador local para emitirla, puesto que en reiteradas ocasiones he manifestado salvedad en el sentido de que la prohibición de que los Estados puedan legislar en algunas materias, no es absoluta.

Al respecto me he pronunciado en el sentido de que no es suficiente que el Código Nacional de Procedimientos Penales regule determinada institución, para considerar automáticamente que los Estados carecen de facultades para legislar sobre ellas.

Esto es así, pues el propio Código Nacional contiene disposiciones que reconocen ámbitos de competencia a las Legislaturas Locales. En todo caso, tendría que precisarse si las normas impugnadas se encontraban o no en esos ámbitos.

En mi opinión, la declaratoria de invalidez debió atender a que la redacción de la norma impugnada, como regla genérica de reserva tratándose de información que constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, no permite a la autoridad efectuar la valoración respectiva para dilucidar si existe o no un verdadero riesgo de afectación al objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue mediante la referida medida, ni mucho menos posibilita ponderar el riesgo o amenaza de daño generado por la divulgación de la información, con el interés público que se tenga respecto a la información solicitada, todo lo cual la torna contraria al derecho humano de acceso a la información.

No resulta óbice a lo anterior, que la referida disposición normativa establezca un solo supuesto de excepción que hace permisible la divulgación de la información, a saber, cuando "la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito".

Ello, ya que, por una parte, estimo que la referida salvedad en realidad no se encuentra dirigida al público en general, sino única y exclusivamente al caso en que la "autoridad investigadora" solicite y pondere que debe publicarse esa información para efectos de encontrar a la persona o personas que presuntamente hayan cometido el hecho delictivo.

**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:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 56/2018.

En sesión pública de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 56/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, en contra de diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado, denominado Centro de Coordinación, Control, Comunicaciones y Cómputo de la misma entidad federativa. La pregunta constitucional radicó en saber si los supuestos de reserva de información establecidos por el legislador local eran constitucionales.

### I. Postura mayoritaria

El Pleno declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos del Estado de Jalisco por considerar que los mismos establecían hipótesis de reserva de información que no superaban el test de proporcionalidad. Sobre todo, consideró que las diversas disposiciones eran inconstitucionales porque establecían reglas genéricas y absolutas de reserva de la información. Para llegar a tal determinación, se analizó si las disposiciones, además de estar previstas en ley: 1) perseguían un fin constitucionalmente válido; 2) eran conducentes para alcanzar tal objetivo; y 3) resultaban proporcionales al fin que las justificaba.

### II. Razones del disenso

Estuve de acuerdo con las declaratorias de invalidez propuestas, pero, tal como referí en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y en la 73/2017, extraigo mis razones de la interpretación que hago del artículo 6o., apartado A, fracción I, constitucional,<sup>1</sup> consistente en que, en materia de reserva de información, las entidades federativas carecen de facultades para establecer nuevos supuestos.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>1</sup> Artículo 6o., apartado A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y **sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. ...**"





**SECCIÓN SEGUNDA**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA



## **Subsección 2.**

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.**

**III. ADQUISICIÓN, VENTA, INTERCAMBIO, DEPÓSITO O CUALQUIER OTRA FORMA DE TRANSFERENCIA A UN TERCERO, DE PARTES DE VEHÍCULOS DE MOTOR SUSTRAÍDAS SIN EL CONSENTIMIENTO DEL DUEÑO O LEGÍTIMO POSEEDOR CON EL PROPÓSITO DE OBTENER UNA GANANCIA. ANÁLISIS DEL TIPO PENAL RELATIVO, AL TENOR DE LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD Y DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 411, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2016. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 9 DE JULIO DE 2019. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VALERIA PALMA LIMÓN.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **nueve de julio de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**1. PRIMERO.**—Por escrito recibido el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, en la cual reclama la invalidez del artículo 411, fracción II, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, modificada a través del Decreto Número 165, publicado en el número 147 del Periódico Oficial de aquella entidad federativa, el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis:

**2.** Además, señaló como autoridades que participaron en la emisión y promulgación de la norma impugnada a las siguientes:

- Órgano Legislativo: El Congreso del Estado de Nuevo León; y,
- Órgano Ejecutivo: El Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

**3.** Asimismo, indicó que los preceptos constitucionales e internacionales que se violaban eran los siguientes:

- 1o., 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,
- 1, 7, 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**4.** Y que se violaban los derechos humanos y principios que a continuación se citan:

- Derecho a la libertad personal;
- Derecho a la presunción de inocencia;
- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad;
- Derecho a la no discriminación;
- Derecho a la seguridad personal;
- Derecho a la seguridad jurídica; y,

- Principio pro persona.

**5. SEGUNDO.**—El dos de enero de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un proveído en el cual ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad que hace valer el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el número 113/2016, así como su turno al Ministro Eduardo Medina Mora I. para que instruyera el procedimiento correspondiente.

**6. TERCERO.**—En acuerdo de tres de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León para que rindieran sus informes y, además les requirió a efecto de que también remitieran copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en la que constara su publicación.

**7. CUARTO.**—Mediante oficio presentado el siete de febrero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Diputación Permanente LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, en representación del Poder Legislativo de aquella entidad, rindió el informe solicitado.

**8.** En dicho informe se tuvo por cierto el acto consistente en la promulgación del Decreto 165, mediante el cual se reformó el artículo 411 del Código Penal del Estado de Nuevo León; sin que se hiciera valer alguna causa de improcedencia o sobreseimiento respecto a la acción de inconstitucionalidad.

**9.** Además, en relación con los argumentos de invalidez planteados por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, expresó lo siguiente:

- El espíritu del legislador al reformar el artículo, tiene como objetivo penalizar a las personas que con conocimiento o sin él: *"adquieran o realicen la venta, intercambio, depósito o cualquier otra forma de transferencia a un tercero, de partes de vehículos de motor sustraídas sin el consentimiento del dueño o legítimo poseedor con el propósito de obtener una ganancia"*; lo que se concreta a la hipótesis de partes de vehículos de motor, que han sido robadas.

- En dicho supuesto, el sujeto activo debe adoptar las precauciones indispensables para cerciorarse de su procedencia o para asegurarse de que la persona de quien lo recibió tenía derecho para disponer de ella, pues —como

se señaló en la exposición de motivos—, debido al incremento de robos a partes de vehículos de motor, aquel sujeto no siempre tiene conocimiento del delito y para que se configure su conducta es necesario cerciorarse de la procedencia del producto (partes de vehículos de motor), que al ubicarse en la hipótesis de la fracción combatida, es dónde éste va a adquirir el conocimiento de que el producto proviene de la ejecución de un delito en el cual el no participó.

- De modo que dentro del artículo 411, párrafo antepenúltimo, en relación con su fracción II, se actualiza el conocimiento de la circunstancia de que partes de vehículos de motor, que le ofrecen al sujeto activo proceden o no de la ejecución de un delito.

- Sin que se pierda de vista el argumento del promovente, consistente en que de la redacción de la fracción II del artículo 411, no se advierte que para la actualización del tipo penal sea necesario el conocimiento por parte del sujeto activo de la circunstancia de que las partes de vehículos de motor han sido sustraídas sin el consentimiento del dueño o legítimo poseedor, y que contrario a lo legislado se necesita el elemento subjetivo del conocimiento del sujeto activo que la cosa es robada.

- No obstante, reitera que dentro del dispositivo 411, párrafo antepenúltimo, en relación con la fracción II, se actualiza el conocimiento de la circunstancia de que las partes de vehículos de motor que le ofrecen al sujeto activo, proceden o no de la ejecución de un delito.

- Que el artículo 14 constitucional tutela la exacta aplicación de la ley penal, la cual descansa en los principios de *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, mismos que deben ser observados por el legislador, manifestándose como la obligación de redactar la norma de tal forma que los términos mediante los cuales especifique sus elementos, sean claros, precisos y exactos.

- Así, el principio de legalidad penal exige, entre otras cosas, la taxatividad en la descripción de los tipos penales, lo cual implica que las conductas deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales e implica que no es posible imponer penas por analogía o mayoría de razón, es decir, persigue que se advierta cuál es la conducta sancionable y que el destinatario no quede sujeto a la discrecionalidad del juzgador al aplicar la norma.

- De ahí que el legislador cumple esos principios, cuando evita el uso de conceptos indeterminados e imprecisos, que generen un estado de incerti-

dumbre jurídica en el destinatario y una actuación arbitraria en el intérprete de la norma.

- Que no es posible considerar inconstitucional la fracción II del artículo 411 del Código Penal del Estado de Nuevo León, pues si bien esos términos pueden ser motivo de interpretación, lo cierto es que ello representa un problema de legalidad y no de constitucionalidad, en tanto que ningún precepto constitucional instituye como requisito para el legislador, establecer en cada uno de los ordenamientos secundarios un catálogo que defina los vocablos o locuciones utilizados, ya que la propia Constitución Federal en sus numerales 94 y 72, inciso f), prevé la interpretación legislativa y judicial de las normas, por lo cual, los ordenamientos legales no están condicionados a que su redacción sea clara.

- Por consecuencia, la porción normativa impugnada no debe ser analizada de forma aislada, sino en forma armónica, lógica y congruente con las demás disposiciones legales que tienen relación con el tipo penal materia de análisis, como lo es el restante texto del propio artículo 411; lo cual es corroborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, no es necesario que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, pues ello volvería imposible su función.

- Finalmente, la autoridad también ofrece como pruebas:

- i) La documental pública consistente en la copia certificada del Decreto 227 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, número 166, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis, con la cual acreditó su carácter como presidente de la Diputación Permanente de la LXXIV Legislatura del Congreso de esa entidad federativa;

- ii) La documental pública consistente en copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, dentro de la cual obra el periódico en el que se publicó la norma impugnada; y,

- iii) La presuncional en su doble aspecto tanto legal como humana, consistente en las deducciones lógicas jurídicas que realiza esa autoridad de un hecho conocido para desentrañar uno desconocido, solicitando que la presente probanza sea valorada sólo en cuanto beneficie los intereses que representa, relacionándola con los argumentos expuestos en su informe.

**10. QUINTO.**—Por oficio ingresado en la Oficina del Servicio Postal Mexicano en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, el treinta y uno de enero de dos

mil diecisiete, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, rindió informe en relación con la acción de inconstitucionalidad; asimismo, en alcance presentó diverso oficio a través del cual remitió un ejemplar correspondiente a la edición 147 del Periódico Oficial de aquella entidad de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, en el que fue publicado el Decreto 165 con que se reformó el artículo 411 del Código Penal del Estado de Nuevo León.

**11.** En ese informe señaló que era cierto que el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, previa promulgación respectiva por parte del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, se publicó en el Periódico Oficial de la propia entidad federativa el Decreto 165, mediante el cual se reformó el artículo 411 del Código Penal del Estado de Nuevo León.

**12.** Asimismo, adujo que el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León no presentó la iniciativa en virtud de la cual se realizó la reforma de referencia, por lo que su intervención se limitó a la promulgación del Decreto 165 emitido por el Congreso de esa entidad en torno a la reforma del artículo 411 del Código Penal del Estado de Nuevo León, y en la demanda no se expone cuestionamiento alguno en contra de ello, sino sólo como consecuencia de la norma cuya invalidez se demanda; por lo cual, no se manifestaría en relación con los conceptos de invalidez, estando atento a la secuela procedimental respetando lo que resuelva este Alto Tribunal.

**13. SEXTO.**—En acuerdo de ocho de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por rendidos los informes correspondientes por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León y por desahogado el requerimiento formulado a la segunda de dichas autoridades, en tanto que a la primera nuevamente se le requirió, pues omitió firmar la certificación de las constancias que remitió; además, corrió traslado tanto a la actora como a la Procuraduría General de la República, con copia simple de los informes para que formularan por escrito sus alegatos.

**14. SÉPTIMO.**—Por sendos oficios presentados el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el delegado del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el procurador general de la República, respectivamente, formularon alegatos en relación con los informes rendidos por las autoridades señaladas como responsables en la acción de inconstitucionalidad.



**14.1** El delegado del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señaló que si bien el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada locución o vocablo utilizado, lo cierto es que ello no lo exime de precisar de modo claro la conducta reprochable, por cuando menos lo que hace a los elementos del tipo penal, así como la consecuencia jurídica por la comisión de un delito; con la finalidad de no permitir la arbitrariedad en su aplicación.

**14.2** El procurador general de la República señala que se viola el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en virtud de que al diseñar el tipo penal de encubrimiento contenido en el artículo 411, fracción II, del Código Penal estatal, cuando se trate de autopartes, no se dotó de uno de los elementos que debe tener la persona que incide en la comisión de un delito, consistente en que los objetos que adquirió para venderlos, depositarlos o transferirlos son objetos productos de un delito.

Con el tipo penal diseñado por el legislador, la persona que incurrió en la conducta típica tendrá que probar que no sabía la ilicitud de los objetos obtenidos, pues se presume que tenía conocimiento de tal circunstancia; así cualquier persona que adquiera auto partes, sepa o no que es robada es responsable del delito de encubrimiento.

Que la norma impugnada atribuye de manera general a toda persona que adquiera dichos objetos y, por tanto, la carga de la prueba para demostrar que no sabía de la procedencia de los bienes se traslada al inculpado, lo que contradice el espíritu del procedimiento penal acusatorio.

**15.** El veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por formulados los alegatos por parte del delegado del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del procurador general de la República, respectivamente.

**16. OCTAVO.**—En cumplimiento al requerimiento formulado, mediante escrito presentado el ocho de marzo de dos mil diecisiete, el delegado del presidente del Congreso del Estado de Nuevo León, remitió las copias de las constancias que le fueron originalmente requeridas, debidamente firmadas; lo cual se acordó el nueve siguiente por el Ministro instructor de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**17.** En el mismo auto se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente en la acción de inconstitucionalidad.

## CONSIDERANDO:

**18. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general, frente a la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que el Estado Mexicano es parte.

**19. SEGUNDO.—Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acción de inconstitucionalidad, contra normas de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;<sup>3</sup> por lo cual dicho órgano está legitimado para actuar como accionante en el presente asunto.

<sup>1</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;..."

<sup>2</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;..."

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

"...

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;..."

**20.** En tanto que en términos del artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su presidente está facultado para ejercer su representación y promover acciones de inconstitucionalidad,<sup>4</sup> por lo cual también goza de legitimación en la especie.

**21. TERCERO.—Oportunidad.** Del contenido de los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho dispositivo constitucional,<sup>5</sup> se desprende que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el correspondiente medio oficial.

**22.** Ilustra lo anterior la tesis aislada 2a. LXXIX/99 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 657, Tomo IX, correspondiente a junio de 1999, de la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN GENERAL COMBATIDA."<sup>6</sup>

<sup>4</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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

<sup>5</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial."

<sup>6</sup> "De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial; por tanto, es a partir del día siguiente de la publicación oficial que debe realizarse el cómputo respectivo, con independencia de que, con anterioridad a esta fecha, la parte que ejerce la acción haya tenido conocimiento o se manifieste sabedora de la disposición impugnada."

**23.** En la especie, el Decreto 165 a través del cual se modificó el artículo 411 del Código Penal del Estado de Nuevo León, se publicó en el Periódico Oficial de aquella entidad federativa el martes veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad inició el miércoles vientes siguiente y finalizó el jueves veintidós de diciembre del mismo año.

**24.** De ahí que si la acción de inconstitucionalidad que promueve el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se presentó precisamente el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (según consta al reverso de la página 25 del expediente 113/2016), entonces resulta oportuna.

**25. CUARTO.—Causas de improcedencia.** Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**26.** Del escrito presentado en vía de informe por el presidente de la Diputación Permanente LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, en representación del Poder Legislativo de aquella entidad, así como del subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, no se advierte que hicieran valer alguna causa de improcedencia o sobreseimiento.

**27.** No obstante, cabría destacar que, aun cuando expresamente no lo menciona como una causa de improcedencia, del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, se desprende que señala que su intervención se limitó a la promulgación del Decreto 165 y en los conceptos de invalidez ello no se impugnó, en tanto que sólo se reclama como consecuencia de la norma, lo cual puede entenderse como que el acto por el cual rindió informe, realmente no fue impugnado en la demanda de la acción de inconstitucionalidad.

**28.** En relación con ello, es posible afirmar que no opera causa de improcedencia bajo ese argumento, en tanto que este Tribunal Pleno ha sostenido que tratándose de los Poderes Ejecutivos Locales, éstos tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo de la norma general para otorgarle validez y eficacia al promulgarla, esto es, están implicados en su emisión.

**29.** Apoya lo anterior, en su parte considerativa, la jurisprudencia P/J. 38/2010 del Tribunal Pleno, visible en la página 1419, Tomo XXXI, correspondiente a abril de 2010, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dispone:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.—Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."

**30.** Finalmente, este Tribunal Pleno tampoco advierte aun oficiosamente, la actualización de alguna causa de improcedencia o sobreseimiento que opere en esta acción de inconstitucionalidad.

**31. QUINTO.—Estudio de fondo.** El promovente reclama que el artículo 411, fracción II, del Código Penal del Estado de Nuevo León transgrede los derechos a la libertad personal, a la presunción de inocencia, de legalidad en su vertiente de *taxatividad*, a la no discriminación, a la seguridad personal,

a la seguridad jurídica y el principio pro persona, previstos en los artículos 1o., 14, 16 y 20 constitucionales; así como en los dispositivos 1, 7, 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**32.** Aduce que el tipo penal que prevé dicha porción normativa se trata del encubrimiento por receptación, como especie, al disponer que se impondrá de dos a siete años de prisión, y de cincuenta a trescientas cuotas de multa, a quien después de la ejecución de un delito y sin haber participado en él; adquiera o realice la venta, intercambio, depósito o cualquier otra forma de transferencia a un tercero, de partes de vehículos de motor sustraídas sin el consentimiento del dueño o legítimo poseedor con el propósito de obtener una ganancia.

**33.** A efecto de demostrar esas violaciones constitucionales, expone lo siguiente:

**I)** Que la norma impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, reconocidos en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que si bien se establece el tipo penal al sancionar una conducta, de su propio contenido no se advierte que el legislador estatal haya dispuesto de forma clara y exacta la descripción típica por cuanto hace al elemento subjetivo de que para la configuración del ilícito, se requiere el conocimiento del sujeto activo que la cosa objeto del acto penal es robada.

- Que de la redacción de la fracción no se desprende que para la actualización del tipo penal, sea necesario el conocimiento por parte del sujeto activo de la circunstancia de que las partes de vehículos de motor han sido sustraídas sin el consentimiento del dueño o legítimo poseedor, como elemento subjetivo para la configuración de este tipo penal de carácter patrimonial.

- Que el elemento integrador "*con conocimiento*" del tipo penal no puede obviarse, porque podrían existir una infinidad de operaciones sobre objetos fruto del delito, sin conocimiento de los adquirientes, vendedores intercambiadores, depositarios o transferentes que serían sancionables con pena privativa de libertad, sin que las personas hayan tenido la intención de infringir la ley, porque en realidad no tenían conocimiento de que participaban en una operación que tenía por objeto el fruto de un delito; en tanto que el delito de encubrimiento sólo puede ocurrir con conocimiento del sujeto activo que participa en él.

- Que la comparativa con las fracciones I y III, arroja que la diferencia sustancial entre aquéllas radica en que en esas se exige al sujeto activo que tenga conocimiento del origen del ilícito de los objetos productos del delito, mientras que en la fracción II el conocimiento de ello no es requerido.

- Que existe una carencia de los elementos subjetivos del tipo, por lo que al no exigir que el sujeto activo del delito tenga conocimiento del origen de los objetos productos del delito, permite que cualquier persona que desee realizar cualquier acto de disposición o transfiera (por sí o por otro), cometería el hecho delictivo, a pesar de que actuaran de buena fe.

- Que si bien no todos los tipos penales requieren para su actualización elementos subjetivos del tipo, en el caso es necesario el *animus delinquendi* del sujeto activo, ya que de otro modo cualquier acto de disposición de propiedad o transferencia de un objeto daría lugar a la comisión de un delito.

- Que al no ser requerida la actualización del elemento subjetivo del dolo, para la actualización de la hipótesis normativa, que establece la fracción II del artículo 411 del Código Penal del Estado de Nuevo León, permite que aun ignorando la procedencia ilícita de los objetos, se actualice el tipo penal.

**II)** Que además se viola el principio de presunción de inocencia, el cual es invertido por un principio de culpabilidad del presunto sujeto activo, en tanto que no atiende al elemento subjetivo de saber el origen ilícito de los objetos y dolosamente ocultar dicha información, tanto a los terceros que transfieran o adquieran bajo cualquier modalidad de la propiedad como a las autoridades respectivas.

- Que el supuesto previsto en la fracción II del artículo 411 no brinda seguridad jurídica a sus destinatarios, en contravención con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de dieciocho de noviembre de dos mil cuatro del *Caso De la Cruz Flores Vs. Perú*, párrafo 104.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 104. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva exista y resulte conocida, o pueda serlo antes de que ocurra la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor, ya que antes de que una conducta sea tipificada como delito la misma no reviste aún el carácter de ilícita para efectos penales. Por otro lado, si esto no fuera así, los particulares no podrían orientar su comportamiento a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Éstos son los fundamentos del principio de irretroactividad desfavorable de (sic) punitiva.

- Que si bien puede hacerse un juicio de reproche respecto de las personas que, con conocimiento adquieran, vendan, intercambien, depositen o transfieran a un tercero partes de vehículos de motor sustraídas sin el consentimiento del dueño; esta misma reprochabilidad no existe en los sujetos que no tengan conocimiento de la procedencia ilícita de los objetos, en virtud de que el legislador local no agotó todos los elementos suficientes para encuadrar dentro del principio de exacta aplicación de la ley penal.<sup>8</sup>

- Que al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2011, este Alto Tribunal concluyó que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones; de modo que el acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población se expresan en disposiciones, con el fin de guiar la conducta de sus destinatarios.

- Que en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la violación a la exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, podría traer aparejada la violación de otros derechos humanos, ya que no sólo se quebrantaría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se afectaría el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

- Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el principio de legalidad, se ha pronunciado al resolver el *Caso de Fermín Ramírez Vs. Guatemala* y el *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*, donde señaló que: i) respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada;

<sup>8</sup> Citó la tesis aislada P. XXI/2013 (10a.) del Tribunal Pleno, visible en la página 191. Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS. El derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley penal tiene su origen en los principios *nullum crimen sine lege* (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y *nulla poena sine lege* (no existe una pena sin una ley que la establezca), al tenor de los cuales sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente, en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable."



ii) en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos; y, en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal, evitando la ambigüedad en su formulación y abra el campo al libre arbitrio de la autoridad.

- La conducta de encubrimiento por receptación puede actualizarse sin conocimiento del sujeto activo, pues no se exige que tenga idea de que los objetos sean robados.

**34.** En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se propuso la validez del artículo 411, fracción II, del Código Penal del Estado de Nuevo León, al estimar que el tipo penal previsto en dicho numeral solamente exige un deber de cuidado sobre la comercialización de cierto tipo de bienes, sin que esto pueda ser considerado como una violación al principio de taxatividad; y que dicha exigencia de cuidar la forma de adquisición de un bien específico que se pretende volver a comerciar no vulnera el principio de presunción de inocencia desde su vertiente de regla probatoria, porque la mecánica del delito implica para su configuración que el Ministerio Público pruebe que el bien que se comercializa fue sustraído sin el consentimiento de sus dueños o legítimos poseedores.

**35.** No obstante, en sesión pública celebrada el nueve de julio de dos mil diecinueve, se sometió a discusión y votación la propuesta, se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron a favor.

**36.** Por tanto, al no haber alcanzado la propuesta de invalidez una mayoría calificada de ocho votos, se desestimó la acción de inconstitucionalidad, respecto de la porción normativa referida, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria de la materia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 411, fracción II, del Código Penal del Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 411, fracción II, del Código Penal del Estado de Nuevo León, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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



# **SECCIÓN PRIMERA**

## JURISPRUDENCIA





## Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

### **AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE DECIDE EN FORMA DEFINITIVA SOBRE LA RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES DE EDAD, SOLICITADA CONFORME A LA CONVENCIÓN DE LA MATERIA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 191/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL QUINTO CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN. 26 DE JUNIO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA.

#### CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>7</sup> 226, fracción II, de la Ley de Amparo;<sup>8</sup> 86, párrafo segundo, del Regla-

<sup>7</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: ...

"**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la

mento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;<sup>9</sup> así como en el punto segundo, fracción VII, parte final, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.<sup>10</sup> Lo anterior, porque contienen criterios de Tribunales Colegiados de distintos Circuitos que versan sobre la materia civil, que se ubica dentro del ámbito de especialidad de esta Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

---

contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>8</sup> **"Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ...

**"II.** El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; y ..."

<sup>9</sup> **"Artículo 86.** ...

"Tratándose de conflictos competenciales y de contradicciones de tesis, las que correspondan a las materias civil y penal se turnarán por el presidente a las ponencias de los Ministros integrantes de la Primera Sala, las que sean en materia administrativa y laboral se turnarán por el presidente a las ponencias de los Ministros integrantes de la Segunda Sala. Cuando la materia del conflicto o de la contradicción no esté claramente definida, se trate de materia común o trascienda a la competencia de ambas Salas, se turnará al Ministro que conforme al orden corresponda, sin distinción de Sala. ..."

<sup>10</sup> **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

**"VII.** Las contradicciones entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional, así como las suscitadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado."

9. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, así como 227, fracción II,<sup>11</sup> de la Ley de Amparo, toda vez que la formula el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

10. TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de estar en posición de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada, a continuación se sintetizan las consideraciones de las resoluciones de los Tribunales Colegiados que se denunciaron como contradictorias, así como las condiciones fácticas relevantes de los asuntos que resolvieron:

11. **1) Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** (amparo directo civil 210/2013).

12. **I. Antecedentes**<sup>12</sup>

13. **a) Solicitud de restitución.** A solicitud de \*\*\*\*\*, el director general adjunto de Protección, encargado provisional del despacho de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, promovió un procedimiento de restitución internacional de dos menores de edad en contra de \*\*\*\*\*, con fundamento en la **Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.**

14. **b) Procedimiento ante el juzgado familiar.** El procedimiento de restitución fue del conocimiento del Juzgado Primero de lo Familiar del Distrito Judicial de Navojoa, Sonora, que lo registró con el número \*\*\*\*\* y, como medida cautelar, ordenó el depósito judicial de los niños ante el Sistema Municipal del Desarrollo Integral de la Familia.

15. En la sentencia de primera instancia se declaró procedente la oposición a la restitución de menores solicitada; en consecuencia, se levantó la medida cautelar y se ordenó la entrega inmediata de los niños a su madre.

<sup>11</sup> **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ...

**"II.** Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Procurador General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron. ..."

<sup>12</sup> Estos antecedentes se desprenden del acuerdo plenario de veinte de febrero de dos mil trece, dictado en el juicio de amparo directo 210/2013 (fojas 245 a 278 del expediente de la contradicción de tesis).

16. **c) Recurso de apelación.** En contra de esta resolución, \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación (toca civil \*\*\*\*\*), que fue resulto por la Sexta Sala Mixta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.

17. **d) Juicio de amparo.** Inconforme con lo anterior, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo, que fue del conocimiento del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, que lo registró con el número 210/2013.

18. Previo a la admisión de la demanda, el presidente del Tribunal Colegiado planteó una consulta al Pleno, a fin de que éste decidiera si era competente o no para conocer del asunto. Esto, al advertir que la resolución reclamada podría no encuadrar en los supuestos previstos en los artículos **44 y 46 de la Ley de Amparo –abrogada–** para considerar que se trata de una sentencia definitiva contra la que proceda el juicio de amparo directo y, por ende, el asunto podría ser competencia de un Juez de Distrito, en términos del artículo **114, fracción III**, de dicho ordenamiento.<sup>13</sup>

## 19. II. Consideraciones relevantes

20. Al resolver la consulta a trámite, el veinte de febrero de dos mil trece,<sup>14</sup> el Pleno del Tribunal Colegiado partió de que el problema planteado consistía en definir si la sentencia irrecurrible que decide sobre la restitución de

<sup>13</sup> Las normas invocadas de la Ley de Amparo, **vigente antes del tres de abril de dos mil trece**, establecían:

"**Artículo 44.** El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la que procederá en los términos señalados en los artículos 167, 168 y 169 de esta ley."

"**Artículo 46.** Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."

"También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia."

"Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."

"**Artículo 114.** El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: ...

"**III.** Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido. ..."

<sup>14</sup> El acuerdo plenario de veinte de febrero de dos mil trece se encuentra agregado en copia certificada en las fojas 245 a 278 del expediente de contradicción de tesis.

menores en términos de la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, **debe considerarse como una sentencia definitiva para efectos del juicio de amparo directo**, lo que resolvió de acuerdo con los razonamientos que se sintetizan a continuación:

21. – Se ha conceptualizado que "*juicio*", para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo, no se refiere a todo procedimiento que provenga de algún tribunal penal, civil, administrativo o de trabajo, sino que debe tener como característica que verse sobre **una contienda o cuestión litigiosa entre partes determinadas**; de tal manera que si no reúne esa característica, no procede la vía directa del juicio de amparo contra la decisión que se emita, pues todo lo actuado en el procedimiento se considerará como actos fuera de juicio.

22. – En términos del artículo 19 de la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, la decisión adoptada sobre la restitución **no afectará la cuestión de fondo del derecho de custodia**.

23. – A pesar de que la decisión adoptada sobre la restitución de menores no resuelve de forma definitiva sobre el derecho de custodia o patria potestad, **ello no es obstáculo para considerar que ese procedimiento se trata de un verdadero juicio para efectos del juicio de amparo**, pues **sí existe una contienda clara y bien definida respecto de los derechos controvertidos**, como son los relativos a la sustracción de menores y su eventual restitución.

24. – Además, porque la resolución sobre la restitución **se emite en un procedimiento bien definido en el que se respetan las formalidades esenciales del procedimiento**, ya que se otorga garantía de audiencia a quien pudiera oponerse a la petición de restitución y se da oportunidad a las partes de ofrecer pruebas y alegar, siendo relevante que, satisfechos los requisitos de procedibilidad, la resolución final es susceptible de resolver en definitiva sobre la restitución solicitada, es decir, la materia de ese juicio es la posible ilegalidad de la sustracción de menores.

25. – Sumado a lo anterior, de acuerdo con el artículo 7 de la Convención, en ese tipo de procedimientos se toman medidas cautelares a efecto de garantizar la posible ejecución de la sentencia que se dicte, característica que es propia de los juicios principales.

26. – El hecho de que la controversia respectiva no resuelva en definitiva sobre los derechos de custodia de los menores involucrados, no puede considerarse como factor determinante para definir la competencia para conocer del juicio de amparo, pues en materia de derechos familiares, sobre todo

los relacionados con menores, las decisiones que se toman no causan estado, por lo que no puede decirse que en ellas se resuelve definitivamente en torno a los derechos controvertidos y, sobre esa base, decir que en esos casos no procede el juicio de amparo directo.

27. – Existen otros procedimientos judiciales en los que se resuelve provisionalmente o de manera interina sobre los derechos controvertidos en los que procede el juicio de amparo directo, por ejemplo, en los juicios interdictales, en los que no se falla sobre el mejor derecho de las partes, sino sobre la perturbación o afectación de aquel que se encuentra cuestionado, situación análoga al caso, pues la materia del procedimiento no es decidir sobre el derecho de custodia de los menores, sino sobre la eventual sustracción ilegal de éstos, lo que lleva a concluir que **la resolución que se reclama debe considerarse como una sentencia definitiva para los efectos del juicio de amparo directo.**

28. – Si bien para determinar la competencia de un Tribunal Colegiado para conocer de una demanda de amparo, sólo debe atenderse a la calidad de la resolución que se reclama, esto es, si se trata de una sentencia definitiva para tales efectos, no puede dejar de valorarse que el trámite del juicio de amparo directo es más breve, lo que permite fallar el asunto en menor tiempo que en un juicio de amparo indirecto, con lo que se evitan los efectos dañosos que pudieran existir con motivo de la dilación.

29. – El único argumento para establecer que no procede el juicio de amparo directo, es el hecho de que en la contienda de la que emanan los actos reclamados no se resuelve en definitiva sobre derechos de custodia o de patria potestad de los menores; sin embargo, eso es insuficiente, si se toma en cuenta que **en tal procedimiento existe una verdadera contienda y se resuelve de manera efectiva sobre la existencia de derechos controvertidos, como es la legal o ilegal sustracción de menores.**

30. De esta decisión derivó la tesis de título, subtítulo y texto siguientes:

"SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS, AL SER EMITIDAS EN VERDADEROS JUICIOS Y TENER EL CARÁCTER DE DEFINITIVAS, SON IMPUGNABLES EN AMPARO DIRECTO. De conformidad con los artículos 1 a 20 de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1992, en los procedimientos jurisdiccionales que se tramiten con motivo de una solicitud de restitución de menores en términos de dicha convención, la resolución final que al efecto se dicte no tiene como objetivo resolver o decidir, definitivamente, en relación con el derecho de custodia de los menores, sino

que lo único que procura es restituir las cosas al estado que guardaban antes de que se diera la sustracción o retención ilegal de éstos. Sobre esa base, podría considerarse, en términos del artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, que tales procedimientos no son verdaderos juicios para efectos de dicha ley, y que lo actuado y resuelto en ellos constituyen actos previos o preparatorios a los procedimientos en que se decida en definitiva sobre la custodia de los menores en cuestión, esto es, puede considerarse que se trata de actos fuera de juicio o, incluso, si ello ya fue definido judicialmente, que se trata de actos posteriores al propio juicio y que, por ende, de la constitucionalidad de la sentencia definitiva que se dicte, compete conocer a un Juez de Distrito en términos del citado numeral. No obstante lo anterior, dicha resolución sí debe considerarse, para los efectos del juicio de amparo, como una sentencia definitiva emitida en un verdadero juicio, pues reúne los requisitos necesarios para considerarse como tal, ya que en éstos existe una contienda clara y bien delimitada entre las partes respecto de derechos controvertidos, que en el caso son los relativos a la sustracción de menores y su eventual restitución; además, la resolución respectiva se emite en un procedimiento en el que se respetan las formalidades esenciales del procedimiento, a lo que debe añadirse que en tales procedimientos, a semejanza de los juicios principales, también se toman medidas cautelares para asegurar el cumplimiento de la sentencia que se dicte, las cuales son características distintivas de un 'juicio' para efectos de la Ley de Amparo. Por otra parte, el hecho de que en ellos no se resuelva en definitiva sobre los derechos de custodia de los menores involucrados, no es un elemento determinante para establecer que no se está en presencia de un verdadero juicio, en razón de que, por regla general, las medidas jurisdiccionales que se toman con relación a menores no causan estado, sin que ello constituya un obstáculo para que en su contra proceda el juicio de amparo directo, a lo que se suma el hecho de que en otro tipo de procedimientos judiciales, como los interdictales, también se resuelve provisional o interinamente sobre los derechos controvertidos, sin que ello impida que el juicio de amparo directo proceda contra las sentencias definitivas que en esos procedimientos se dicten, situación que es análoga a los procedimientos de restitución de menores. Así, al tener las resoluciones irrecurribles que deciden los procedimientos de sustracción internacional de menores tramitados en términos de la referida convención el carácter de sentencias definitivas para los efectos del juicio de amparo directo, resulta evidente que para conocer de la constitucionalidad de éstas compete a un Tribunal Colegiado de Circuito, en términos de los artículos 107, fracciones V, inciso c) y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Tesis V.2o.C.T.2 K (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1596, registro digital: 2004120.

31. A partir de lo anterior, el Tribunal Colegiado **se declaró competente** para conocer del juicio de amparo en la vía directa y admitió a trámite la demanda. Posteriormente, en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, resolvió conceder el amparo, al considerar que la sentencia reclamada carecía de validez, ante la falta de identificación de los cargos, nombres y apellidos de los funcionarios que la emitieron.

32. **2) Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región** (amparo directo 301/2017, derivado del juicio de amparo directo 16/2017, del índice del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito).

33. **I. Antecedentes**<sup>16</sup>

34. **a) Solicitud de restitución.** \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\* solicitó la restitución internacional de tres menores de edad ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Ante tal petición, la fiscal delegada del fuero común, Unidad de Restitución de Menores del Condado de Riverside, California, emitió en términos de la **Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores**, una solicitud de apoyo a la autoridad central mexicana, a fin de que se garantizara a la solicitante la custodia y acceso a los menores, pues se tenía noticia de que su padre, \*\*\*\*\*, los había llevado a la ciudad de \*\*\*\*\*, Coahuila.

35. La solicitud de apoyo fue del conocimiento de la Subdirección de Derecho Familiar de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que remitió la carta rogatoria al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, para la tramitación del procedimiento correspondiente.

36. **b) Procedimiento ante el juzgado familiar.** Del asunto correspondió conocer al Juzgado Segundo de Primera Instancia de lo Familiar del Distrito Judicial de Saltillo, que lo registró con el número \*\*\*\*\* y resolvió declarar improcedente la solicitud de restitución, dejando a salvo los derechos de las partes para que reclamaran en un diverso juicio el régimen de alimentos, guarda y custodia de los niños.

37. **c) Apelación (\*\*\*\*\*) y reposición del procedimiento.** La madre de los menores interpuso recurso de apelación, mientras que el padre

<sup>16</sup> Estos antecedentes se desprenden de la sentencia que se encuentra agregada en copia certificada en las fojas 133 a 186 del expediente de la contradicción de tesis.



interpuso apelación adhesiva. De tales medios de impugnación conoció el Primer Tribunal Distrital del Estado de Coahuila, que ordenó reponer el procedimiento a efecto de desahogar diversas pruebas.

38. **d) Sentencia de cumplimiento.** Una vez cumplido lo anterior, el Juez de lo Familiar dictó una nueva sentencia en la que una vez más declaró improcedente la solicitud de restitución.

39. **e) Segundo recurso de apelación (\*\*\*\*\*).** En contra de la sentencia, \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación. Al resolver el recurso, el Tribunal Distrital ordenó nuevamente la reposición del procedimiento.

40. **f) Juicio de amparo directo (\*\*\*\*\*).** \*\*\*\*\* promovió amparo directo y \*\*\*\*\* promovió amparo adhesivo, los cuales fueron del conocimiento del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, que se declaró **incompetente** para conocer del asunto y, en consecuencia, ordenó su remisión al Juzgado de Distrito en turno.

41. **g) Juicio de amparo indirecto (\*\*\*\*\*).** El juicio de amparo fue turnado al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, que ordenó su remisión al Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Décima Región, que resolvió en el sentido de conceder el amparo a \*\*\*\*\* para determinados efectos.

42. En cumplimiento a lo anterior, el Tribunal Distrital dictó una nueva sentencia en el toca \*\*\*\*\* , en la que determinó confirmar la sentencia en la que se negó la restitución de los menores.

43. **h) Juicio de amparo directo (301/2017).** En contra de esta sentencia, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo, del que correspondió conocer al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, que lo registró con el número 16/2017 y lo admitió a trámite. Posteriormente, el asunto fue remitido para su resolución al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, que en sesión de cuatro de agosto de dos mil diecisiete, resolvió **declararse incompetente**.

#### 44. II. Consideraciones relevantes

45. La declaratoria de **incompetencia** del Tribunal Colegiado Auxiliar se basó en las consideraciones que se resumen a continuación:

46. – El juicio de amparo en la vía directa procede en dos supuestos: **a)** en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que deciden el jui-

cio en lo principal; y, **b)** en contra de aquellas resoluciones que, sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido. Sin embargo, en el caso no se está ante ninguno de esos supuestos de procedencia, **sino de un acto realizado fuera de juicio.**

47. – El derecho aplicable a todo procedimiento de restitución de menores es la legislación procesal civil de cada entidad federativa; por tanto, tratándose de los procedimientos de restitución internacional de menores tramitados en el Estado de Coahuila, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 551 del código procesal civil local, que prevé las formalidades esenciales para garantizar la defensa del gobernado del acto de privación. Sin embargo, **ello no lleva a considerar propiamente la existencia de un juicio para efectos del juicio de amparo directo, pues en el procedimiento de origen no se decide una cuestión de fondo.**

48. – Esto, porque el objeto del procedimiento de restitución regulado por la Convención de la Haya, es el restablecimiento del *statu quo* de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita al país donde residían mediante su restitución inmediata, **sin que ello implique la resolución sobre algún derecho**, como el de guardia y custodia, o bien, el régimen de visitas, pues en el lugar de su residencia habitual es donde se deberá decidir respecto a los derechos de esa índole.

49. – A pesar de que durante la tramitación del procedimiento de restitución de menores surgiera un conflicto entre las partes, que pudiera ser precisamente la existencia de una situación extraordinaria que impida el retorno inmediato del menor al lugar de su residencia habitual, ello tampoco implica estimar que se está en presencia de un juicio para efectos del juicio de amparo directo, pues esa controversia se centrará precisamente en determinar si acorde al interés superior del menor procede o no su restitución inmediata, siempre que se demuestre la situación o situaciones de excepción que se aleguen, **sin resolver sobre un derecho relacionado con el menor.**

50. – Por lo anterior, la resolución reclamada **constituye un acto proveniente de un tribunal judicial realizado fuera de juicio** y, en ese tenor, **la competencia para conocer del juicio de amparo le corresponde a un Juez de Distrito.**

51. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Para determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226 de la Ley de Amparo, se debe tener presente

que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que existe contradicción de tesis cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias.

52. Lo anterior tiene sustento en la tesis P/J. 72/2010, del Pleno de este Alto Tribunal, 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 jurídi-

cos 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>17</sup>

53. Además, resulta 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 los órganos jurisdiccionales.<sup>18</sup>

54. Dicho lo anterior, conviene referir inicialmente que en los asuntos que dieron lugar a los criterios contendientes se presentaron las siguientes circunstancias de hecho en común:

55. 1) Tuvieron su origen en solicitudes de restitución de menores formuladas al amparo de la **Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores**.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Jurisprudencia P/J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

<sup>18</sup> Así lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 94/2000, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.

<sup>19</sup> Adoptada en La Haya, Países Bajos, el 25 de octubre de 1980 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1992.

56. **2)** Los procedimientos respectivos fueron tramitados ante juzgados locales, que aplicaron la legislación adjetiva de la entidad en materia civil.

57. **3)** En ambos casos se combatió, a través del juicio de amparo directo, la sentencia dictada en el recurso de apelación, en la que se resolvió en forma definitiva sobre la procedencia de la restitución internacional de menores de edad.

58. Puntualizado esto, esta Primera Sala considera que, en el caso, **existe la contradicción de tesis denunciada**, entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, en el amparo directo 210/2013, y por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, en el amparo directo 301/2017.

59. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** determinó procedente el juicio de amparo **en la vía directa**, contra la resolución de segunda instancia por la que se resolvió en forma definitiva sobre un procedimiento de restitución internacional de menores.

60. Para ello, consideró que, a pesar de que en términos de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, la decisión adoptada sobre la restitución no resuelve en forma definitiva sobre el derecho de custodia o patria potestad de éstos, el procedimiento de restitución **constituye un verdadero juicio para efectos del juicio de amparo**, pues existe una contienda clara y bien definida sobre los derechos controvertidos, como son los relativos a la sustracción de menores y su eventual restitución; de forma que en ellos **se resuelve si existe derecho del solicitante de ser restituido en la custodia de los menores**.

61. Sumado a lo anterior, argumentó que la resolución sobre la restitución se emite en un procedimiento en el que se respetan las formalidades esenciales del procedimiento, en tanto se otorga garantía de audiencia a quien pudiera oponerse a la petición de restitución y se da oportunidad a las partes de ofrecer pruebas y alegar.

62. En cambio, el **Cuatro Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región** sostuvo que la resolución derivada del procedimiento de restitución internacional de menores, en términos de la citada convención, constituye un acto realizado fuera de juicio. Al respecto, consideró que si bien el procedimiento –que fue tramitado conforme a las reglas del pro-

cedimiento previsto en el artículo 551 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila— podría implicar el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, **ello no llevaba a considerar la existencia de un juicio para efectos del juicio de amparo directo, pues en el procedimiento de origen no se decide una cuestión de fondo.**

63. Esto, porque el objeto del procedimiento es la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita al país donde residían, **sin que ello implique la resolución sobre algún derecho**, como el de guardia y custodia, o bien, el régimen de visitas.

64. Por estas razones, concluyó que la resolución reclamada constituye **un acto proveniente de un tribunal judicial realizado fuera de juicio** y, por ende, la competencia para conocer del juicio de amparo **corresponde a un Juez de Distrito.**

65. De lo anterior se desprende que los Tribunales Colegiados se pronunciaron de manera contradictoria sobre un mismo problema jurídico, cuya materia consiste en determinar **si las resoluciones judiciales que deciden en forma definitiva sobre la restitución internacional de menores de edad, solicitada en términos de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, constituyen o no sentencias definitivas en contra de las cuales procede el juicio de amparo directo.**

66. En este punto conviene precisar lo siguiente:

67. En primer término, no pasa inadvertido que ante la ausencia de legislación uniforme, los procedimientos de restitución de menores que dieron lugar a los criterios contendientes se tramitaron conforme a las reglas previstas en códigos adjetivos civiles de diferentes entidades federativas (Sonora y Coahuila); sin embargo, ello no impide considerar que se actualiza la contradicción de tesis, pues con independencia de las particularidades que pudiera tener cada legislación, lo relevante es que se trata de procedimientos seguidos ante autoridades judiciales en los que se decidió en definitiva sobre la restitución internacional de menores de edad solicitada conforme a la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, los cuales, por cierto, necesariamente deben observar las formalidades esenciales del procedimiento, como lo ha señalado esta Primera Sala.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Al resolver el amparo en revisión 150/2013, en sesión de diez de julio de dos mil trece.

68. Tampoco resulta obstáculo el que uno de los tribunales contendientes se haya pronunciado cuando se encontraba en vigor la Ley de Amparo abrogada –publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis–, mientras que el otro lo hizo con apoyo en la ley vigente, pues sobre el tema, tanto en aquella legislación como en la actual, subsisten las vías directa e indirecta para la tramitación del juicio de amparo, identificándose en ambos ordenamientos a la primera –vía directa– como el camino procesal a seguir cuando se reclaman sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio, teniendo en ambas legislaciones el carácter de sentencias definitivas aquellas que resuelven el juicio en lo principal y por resoluciones que ponen fin al juicio las que, sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido.

69. Finalmente, no se deja de observar que en la Ley de Amparo abrogada, la construcción de la definición de "*sentencia definitiva*" y de "*resolución que pone fin al juicio*", para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo, se vinculaba con la condición relativa a que se tratara de resoluciones que no admitieran recurso ordinario alguno,<sup>21</sup> mientras que en la ley vigente ese aspecto se relaciona con la observancia del principio de definitividad,<sup>22</sup> sin embargo, en el caso, esa diferencia no resulta determinante, pues la contradicción de criterios se relaciona con un tema distinto, que consiste en determinar si las resoluciones judiciales que deciden en forma definitiva los procedimientos de restitución internacional de menores, constituyen o no sentencias definitivas contra las cuales procede el amparo en la vía directa.

<sup>21</sup> Los artículos 46 y 158 de la Ley de Amparo **abrogada** establecían, en la parte que interesa:

"**Artículo 46.** Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas. ..."

"**Artículo 158.** El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados."

<sup>22</sup> Como lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 38/2014, que dio lugar a la tesis de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS DE AMPARO PROMOVIDAS CONTRA SENTENCIAS QUE DECIDAN EL JUICIO DE ORIGEN EN LO PRINCIPAL, AUNQUE NO SE HAYA AGOTADO EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA PREVISTO PARA IMPUGNARLAS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 95, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas», registro digital: 2008791.

70. QUINTO.—**Estudio de la contradicción.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que aquí se define, atento a las siguientes consideraciones:

71. Inicialmente, para resolver la presente contradicción debe precisarse, en la parte que interesa, el marco normativo que rige al juicio de amparo directo, cuya competencia es de los Tribunales Colegiados de Circuito, que se encuentra previsto en los artículos 107, fracciones III, inciso a) y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 34, 170 y 171 de la Ley de Amparo, los cuales se transcriben a continuación:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

(Reformado, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

"La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.



"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado; ...

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

"a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

"b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

"c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

"En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

"d) En materia laboral, cuando se reclamen resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales o laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus homólogos en las entidades federativas;

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del fiscal general de la Repúbli-

ca, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

### **Ley de Amparo (vigente)**

**"Artículo 34.** Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del juicio de amparo directo.

"La competencia de los tribunales se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado y, en su caso, atendiendo a la especialización por materia.

"En materia agraria y en los juicios en contra de tribunales federales de lo contencioso administrativo, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado; si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un Circuito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que primero hubiere recibido la demanda; en su defecto, aquel que dicte acuerdo sobre la misma."

**"Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

"Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de control;

"II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

"En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Tribunal Colegiado de Circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo."

**"Artículo 171.** Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.

"Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ejidatarios, comuneros, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado. Tampoco será exigible el requisito cuando se alegue que, la ley aplicada o que se debió aplicar en el acto procesal, es contrario a la Constitución o a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

Énfasis añadido

72. De la interpretación de los preceptos citados, se desprende que el juicio de amparo directo procede en dos supuestos: **1)** contra sentencias de-

finitivas o laudos; y, **2)** contra resoluciones que ponen fin al juicio. En ambos casos deben haber sido dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo.

73. Además, el artículo 170 de la Ley de Amparo establece que se entiende por sentencias definitivas o laudos, los que **deciden el juicio en lo principal**, mientras que por resoluciones que pongan fin al juicio, las que, sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido; de ahí que una sentencia que se ubique en estas definiciones, **es reclamable a través del juicio de amparo en la vía directa**.

74. Ahora bien, para definir lo que debe entenderse por una sentencia definitiva —que decide el juicio en lo principal—, es preciso mencionar que en distintas épocas, esta Suprema Corte ha concebido al **"juicio"** —para efectos del juicio de amparo—, como un procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquiera forma, hasta que se dicta sentencia o resolución que le ponga fin. Además, que el juicio está condicionado a la existencia de un litigio, esto es, de un conflicto entre partes, luego, cuando éste concluye con el dictado de la sentencia en que se define (en cualquier sentido) la controversia, el litigio termina y, por consecuencia, el juicio.<sup>23</sup>

75. Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que debe entenderse por sentencia definitiva para los efectos del juicio de amparo la que define el juicio en lo principal, es decir, **la que establezca el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que dieron lugar a la *litis contestatio***.<sup>24</sup>

76. Dicho lo anterior, cabe reiterar que, en el caso, los asuntos de los que derivaron los criterios contendientes tuvieron su origen en procesos seguidos ante juzgados familiares de distintas entidades federativas, en los que se decidió en forma definitiva sobre la procedencia de la restitución internacional de menores, solicitada en términos de la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

77. Al respecto, conviene mencionar que en distintos precedentes esta Primera Sala se ha pronunciado sobre los procedimientos de restitución in-

<sup>23</sup> Esto fue considerado por la anterior integración de la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis varios 10/89 y, posteriormente, ha sido reiterado en diversos asuntos, por ejemplo, por la Primera Sala en la contradicción de tesis 152/2003-PS y por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 4/2017.

<sup>24</sup> Tesis 1773, de rubro: "SENTENCIA DEFINITIVA", *Apéndice* de 1988, Quinta Época, Parte II, página 2840, registro digital: 395357. Este criterio fue retomado por la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 54/2012, el veintitrés de mayo de dos mil doce.

ternacional de menores de edad y, en particular, sobre diversos aspectos de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

78. Así, se ha determinado que la citada convención respeta las garantías de audiencia y defensa previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, al establecer, por una parte, que las autoridades centrales deben colaborar entre sí y con otras competentes en sus respectivos Estados, a fin de iniciar la apertura de un **procedimiento judicial o administrativo con el objeto de conseguir la restitución del menor** y, por otra, que la autoridad del Estado requerido que conozca de la solicitud respectiva no está obligada a ordenar dicha restitución si la persona, institución u organismo que se opone a ello demuestra que se actualiza alguno de los supuestos a que se refiere el aludido artículo 13, de lo que se sigue que tales dispositivos permiten a la parte que puede resultar afectada (y que, por tanto, se opone a la restitución) comparecer a alegar y demostrar lo que a su derecho convenga.<sup>25</sup>

79. Además, se ha sostenido que el mencionado instrumento internacional no vulnera el derecho de acceso a la justicia, pues a pesar de que no establece un recurso o medio de defensa a través del cual puedan combatirse los actos de autoridad emitidos en el procedimiento que regula para lograr la restitución internacional de un menor, también lo es que **las resoluciones emitidas en aquél pueden ser objeto de análisis a través del juicio de amparo**, el cual constituye un recurso extraordinario de rápida y sencilla tramitación que puede lograr la restitución de los derechos humanos que se estimen vulnerados en las determinaciones o resoluciones emitidas en ese procedimiento y que constituyan el acto reclamado.<sup>26</sup>

80. Asimismo, se ha establecido que la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores busca garantizar que el menor trasladado o retenido de manera ilícita en cualquiera de los Estados contratantes, sea restituido de manera inmediata al país en donde residía, **esto no sólo con el propósito de velar porque los derechos de cus-**

<sup>25</sup> Tesis 1a. XXXII/2007, de rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. RESPETA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DEFENSA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, febrero de 2007, página 634, registro digital: 173342.

<sup>26</sup> Tesis 1a. CCLXXXII/2013 (10a.), de título y subtítulo: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1045, registro digital: 2004672.

**todia y visita vigentes en uno de los Estados contratantes** (que es en donde el menor tenía su residencia habitual), sean respetados por los demás Estados contratantes, **sino además con la finalidad inmediata de proteger el propio interés del menor, ya que busca regresarlo a su entorno habitual, que es, en todo caso, en donde se debe decidir a quién corresponde su custodia**, por ser el lugar en donde se podrá analizar de manera más objetiva, qué es lo que resulta más conveniente para él.<sup>27</sup>

81. De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala estima que las resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales, en las que se decide en forma definitiva sobre la solicitud de restitución internacional de menores de edad, en términos de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, **constituyen sentencias definitivas**, puesto que su impugnación a través del juicio de amparo presupone la existencia de una contienda, cuya litis generalmente se centra en determinar la procedencia de la restitución del menor a su entorno habitual cuando ha sido trasladado o retenido de forma ilícita, frente a la actualización o no de alguna de las excepciones extraordinarias previstas en la convención para negar la restitución, a saber, la integración del menor al nuevo ambiente, las excepciones previstas en el artículo 13, o bien, la violación a los principios fundamentales del Estado (artículos 12, 13 y 20 de la convención);<sup>28</sup> por tanto, en contra de ellas procede el juicio de amparo en la vía directa.

<sup>27</sup> Amparo en revisión 150/2013, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diez de julio de dos mil trece.

<sup>28</sup> **"Artículo 12**

"Cuando un menor haya sido trasladado o retenido ilícitamente en el sentido previsto en el artículo 3 y, en la fecha de la iniciación del procedimiento ante la autoridad judicial o administrativa del Estado contratante donde se halle el menor, hubiera transcurrido un periodo inferior a un año desde el momento en que se produjo el traslado o retención ilícitos, la autoridad competente ordenará la restitución inmediata del menor.

"La autoridad judicial o administrativa, aun en el caso de que se hubieren iniciado los procedimientos después de la expiración del plazo de un año a que se hace referencia en el párrafo precedente, ordenará asimismo la restitución del menor salvo que quede demostrado que el menor ha quedado integrado en su nuevo medio. ..."

**"Artículo 13**

"No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no está obligada a ordenar la restitución del menor si la persona, institución u otro organismo que se opone a su restitución demuestra que:

"a) la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo de la persona del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue trasladado o retenido o había consentido o posteriormente aceptado el traslado o retención; o

"b) existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.

82. En consecuencia, al tratarse este tipo de resoluciones de sentencias definitivas que deciden el juicio en lo principal, **es dable concluir que en contra de ellas procede el juicio de amparo en la vía directa.**

83. Ello, con independencia de que lo decidido en este tipo de resoluciones no afecte la cuestión de fondo del derecho de custodia, en términos del artículo 19 del convenio,<sup>29</sup> pues como ya ha sido referido, el objeto del procedimiento lo constituye la restitución del menor a su entorno habitual, a fin de favorecer su interés superior, al margen de que lo relativo al fondo del derecho de custodia se decida en una instancia distinta.

84. SEXTO.—**Decisión.** Atento a lo razonado, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio establecido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE DECIDE EN FORMA DEFINITIVA SOBRE LA RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES DE EDAD, SOLICITADA CONFORME A LA CONVENCION DE LA MATERIA. De lo establecido en los artículos 107, fracciones III, inciso a), y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 170, fracción I, y 171 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo directo procede en dos casos: 1) contra sentencias definitivas o laudos; y, 2) contra resoluciones que ponen fin al juicio; en ambos casos, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo. De éstas, las que deciden el juicio en lo principal constituyen sentencias definitivas o laudos, mientras que resoluciones que ponen fin al juicio, son las que, sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido. Por otro lado, esta Suprema Corte ha concebido al "juicio", como un procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquiera

---

"La autoridad judicial o administrativa podrá asimismo negarse a ordenar la restitución del menor si comprueba que el propio menor se opone a su restitución, cuando el menor haya alcanzado una edad y un grado de madurez en que resulta apropiado tener en cuenta sus opiniones.

"Al examinar las circunstancias a que se hace referencia en el presente artículo, las autoridades judiciales y administrativas tendrán en cuenta la información que sobre la situación social del menor proporcione la autoridad central u otra autoridad competente del lugar de residencia habitual del menor."

**"Artículo 20**

"La restitución del menor conforme a lo dispuesto en el artículo 12 podrá denegarse cuando no lo permitan los principios fundamentales del Estado requerido en materia de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales."

<sup>29</sup> **"Artículo 19**

"Una decisión adoptada en virtud de la presente convención sobre la restitución del menor no afectará la cuestión de fondo del derecho de custodia."

forma, hasta que se dicta sentencia o resolución que le ponga fin, en la inteligencia de que el juicio está condicionado a la existencia de un litigio, esto es, de un conflicto entre partes; además, que debe entenderse por sentencia definitiva para los efectos del juicio de amparo la que define el juicio en lo principal, es decir, la que establezca el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que dieron lugar a la *litis contestatio*. En tales condiciones, las resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales, en las que se decide en forma definitiva sobre la solicitud de restitución internacional de menores de edad, en términos de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, constituyen sentencias definitivas, puesto que su impugnación a través del juicio de amparo presupone la existencia de una contienda, cuya litis generalmente se centra en determinar la procedencia de la restitución del menor a su entorno habitual cuando ha sido trasladado o retenido de forma ilícita, frente a la actualización o no de alguna de las excepciones extraordinarias previstas en la Convención para negar la restitución, a saber, la integración del menor al nuevo ambiente (artículo 12), las excepciones previstas en el artículo 13 o la violación a los principios fundamentales del Estado requerido (artículo 20); por tanto, en contra de ellas procede el juicio de amparo en la vía directa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo,



Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, 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 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

**AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE DECIDE EN FORMA DEFINITIVA SOBRE LA RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES DE EDAD, SOLICITADA CONFORME A LA CONVENCIÓN DE LA MATERIA.**

De lo establecido en los artículos 107, fracciones III, inciso a), y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 170, fracción I, y 171 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo directo procede en dos casos: 1) contra sentencias definitivas o laudos; y, 2) contra resoluciones que ponen fin al juicio; en ambos casos, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo. De éstas, las que deciden el juicio en lo principal constituyen sentencias definitivas o laudos, mientras que resoluciones que ponen fin al juicio, son las que, sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido. Por otro lado, esta Suprema Corte ha concebido al "juicio", como un procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquiera forma, hasta que se dicta sentencia o resolución que le ponga fin, en la inteligencia de que el juicio está condicionado a la existencia de un litigio, esto es, de un conflicto entre partes; además, que debe entenderse por sentencia definitiva para los efectos del juicio de amparo la que define el juicio en lo principal, es decir, la que establezca el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que dieron lugar a la *litis contestatio*. En tales condiciones, las resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales, en las que se decide en forma definitiva sobre la solicitud de restitución internacional de menores de edad, en términos de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, constituyen sentencias definitivas, puesto que su impugnación a través del juicio de amparo presupone la existencia de una contienda, cuya litis general-

mente se centra en determinar la procedencia de la restitución del menor a su entorno habitual cuando ha sido trasladado o retenido de forma ilícita, frente a la actualización o no de alguna de las excepciones extraordinarias previstas en la Convención para negar la restitución, a saber, la integración del menor al nuevo ambiente (artículo 12), las excepciones previstas en el artículo 13 o la violación a los principios fundamentales del Estado requerido (artículo 20); por tanto, en contra de ellas procede el juicio de amparo en la vía directa.

### 1a./J. 71/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 191/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región. 26 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.

#### Tesis y criterio contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 210/2013, que dio origen a la tesis aislada V.2o.C.T.2 K (10a.), de título y subtítulo: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS, AL SER EMITIDAS EN VERDADEROS JUICIOS Y TENER EL CARÁCTER DE DEFINITIVAS, SON IMPUGNABLES EN AMPARO DIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1596, con número de registro digital: 2004120.

El emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, en apoyo al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 16/2017 (auxiliar 301/2017), en el que determinó declararse incompetente para conocer y resolver el juicio de amparo en la vía directa intentado en contra de la resolución de restitución internacional de menores y ordenó remitir los autos al Juez de Distrito en turno, lo anterior en virtud de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 35, en relación con el 107, fracción IV, ambos de la Ley de Amparo, constituye un acto proveniente de un tribunal judicial realizado fuera de juicio y, por ende, la competencia para conocer del juicio de amparo corresponde a un Juez de Distrito.

Tesis de jurisprudencia 71/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA EN EL JUICIO ESPECIAL HIPOTECARIO. SE ACTUALIZA SU CONDENA PARA CUALQUIERA DE LAS PARTES A QUIEN LA RESOLUCIÓN DESFAVOREZCA COMPLETAMENTE (LEGISLACIONES DE CHIAPAS Y DURANGO).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 65/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y EL ENTONCES PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO (ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO CIRCUITO). 13 DE FEBRERO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

## **II. Competencia**

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y distinta especialidad, que hicieron un pronunciamiento en materia civil, la cual se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## **III. Legitimación**

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en los términos dispuestos por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que la hacen valer los integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito.

## **IV. Cuestiones necesarias para resolver el asunto**

7. Antes de determinar la existencia de la contradicción denunciada, se hace necesario hacer una breve comparación de los hechos que motivaron los criterios que se estiman en contradicción.

#### **IV.1. Ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 661/2015.**

8. El diecinueve de febrero de dos mil quince, el apoderado legal del \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo en contra de la sentencia dictada por la Sala Civil Colegiado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango el veintiséis de enero de dos mil quince, a través de la cual determinó:

"PRIMERO.—Se revoca la sentencia de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, pronunciada por el Juez Cuarto de lo Civil de este Distrito Judicial, en los autos del juicio especial hipotecario promovido por los licenciados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en su carácter de apoderados legales de \*\*\*\*\* en contra del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y director del Registro Público de la Propiedad, expediente número 152/2014.

"SEGUNDO.—Primero. Ha procedido la vía especial hipotecaria intentada. Segundo. La actora \*\*\*\*\* probó los elementos constitutivos de su acción y los demandados no justificaron sus excepciones, por consecuencia: Tercero. Se declara la prescripción de la acción hipotecaria respecto del crédito que el \*\*\*\*\* otorgó a \*\*\*\*\* a través del contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria, de fecha tres de noviembre de mil novecientos noventa y siete, ante la fe del licenciado José Miguel Castro Carrillo notario público número veintitrés en ejercicio en esta demarcación notarial, según escritura pública número \*\*\*\*\* , volumen \*\*\*\*\* . Cuarto. Se ordena la cancelación del gravamen que pesa sobre el bien raíz, cuya inscripción ante el Registro Público de la Propiedad, es la número \*\*\*\*\* , tomo \*\*\*\*\* de fecha veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y ocho, para lo cual, en su oportunidad gírese el oficio correspondiente. Quinto. Se condena al instituto demandado al pago de gastos y costas judiciales."

9. En dicha demanda, la parte quejosa señaló que la actora en el juicio natural no mencionó el día, mes y año en que operó la prescripción negativa del crédito otorgado, ni a partir de cuándo fue exigible la obligación; tampoco el momento en que esta última expiró la exigencia de pago ni el día, mes y año en que transcurrió el tiempo requerido para la prescripción negativa, por lo que —a su juicio— la Sala de apelación había suplido las deficiencias de la actora en el juicio de origen y que no podían ser subsanadas con el resultado de las pruebas aportadas en el juicio.

10. Al respecto, el Tribunal Colegiado calificó inoperante la argumentación antes señalada, porque el quejoso no controvertió todas las consideraciones por las que la Sala de apelación revocó la sentencia de primera instancia.

11. Por otra parte, se resolvió que de la interpretación sistemática de los artículos 140, fracción III, 81, 677, 692 y 693 del Código de Procedimientos Civiles local, era posible concluir que si en la primera instancia el Juez decretó la improcedencia de la acción hipotecaria ejercida por la actora, por la cual no hubo condena al demandado en costas y, en segunda instancia, se revoca dicho fallo y se declara la procedencia de la acción, es correcto que el tribunal de apelación decreta dicha condena en primera instancia, en ejercicio de la plenitud de jurisdicción que sobre el punto adquirió. De ahí que, contrario a lo aducido por el quejoso, fue correcta la condena en costas que el impuso (sic) la Sala de apelación en el juicio de origen.

12. Con base en lo anterior, el órgano colegiado acordó negar el amparo al quejoso en sesión de veintinueve de enero de dos mil dieciocho.

**IV.2. Ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito), al resolver el amparo directo 423/96.**

13. El trece de marzo de mil novecientos noventa y seis los representantes legales de \*\*\*\*\* , promovieron juicio de amparo directo en contra de la resolución emitida por la Segunda Sala Regional del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Chiapas en el recurso de apelación 354-C/995 el veinte de febrero de mil novecientos noventa y seis, mediante la cual se revocó la sentencia de primer grado, en el sentido de declarar la improcedencia de la vía especial hipotecaria, al no haber acreditado la acción mediante documento idóneo.

14. Sobre dicha pretensión, el Tribunal Colegiado analizó los conceptos de violación y calificó infundados algunos y fundados otros, como se sintetiza enseguida:

a) Si bien la autoridad responsable asentó en el considerando segundo de la sentencia reclamada que el recurso de apelación tiene como finalidad que el superior jerárquico modifique o revoque la sentencia recurrida, sin establecer que otro efecto puede ser confirmarla, lo cierto es que con ello no pasó por alto el contenido del artículo 663 del Código de Procedimientos Civiles en el Estado, pues tal omisión sólo puede constituir un error mecanográfico que no incide en la determinación, ya que el sentido de ésta se infiere de su contenido.

b) La Sala de apelación no viola lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al estimar que el documento base de la acción no era el idóneo para acreditar la procedencia de la vía sumaria hipotecaria.

c) Tampoco asiste razón a la quejosa respecto a que en términos del numeral 72 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que los créditos con garantía real deberán ser exigibles de manera inexorable a través de la vía hipotecaria, sino que prevé la disyuntiva de que la acción se ejerza en el juicio que corresponda, lo que lleva a concluir que si no se cumple con la taxativa prevista en el artículo 454 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas, no puede exigirse el pago o la prelación del crédito en la vía hipotecaria.

d) No asiste razón a la quejosa respecto a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 334, fracción III del código adjetivo e, indirectamente, en los numerales 1, 29, fracción III y 43 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, el documento base de la acción fue elevado a la categoría de escritura pública con lo que se cumplió con la inscripción del contrato; porque el haber inscrito la hipoteca ante el referido registro no genera que el documento base de la acción revistió la característica que pretende, sino que —acaso— se cumple con uno de los requisitos que impone el artículo 454 para el ejercicio de la vía hipotecaria.

e) Finalmente, es fundado el concepto de violación, a través del cual, la quejosa señala que la Sala responsable aplicó de forma indebida lo previsto en el artículo 140, fracciones III y IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas, al condenar a la quejosa al pago de las costas causadas en ambas instancias. Esto, pues si la quejosa obtuvo sentencia favorable en el juicio de primera instancia, aun cuando en segunda le fue adversa, es inconcuso que no se actualiza supuesto alguno para la condena en costas.

15. Con base en lo expuesto en el **inciso e)**, el Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo a la quejosa para el efecto de que se le absolviera del pago de costas.

## **V. Existencia de la contradicción de tesis**

16. Esta Primera Sala considera que, con base en el estudio de los precedentes recién detallados, en el caso se actualiza una contradicción de criterios.

17. Para justificar lo anterior, como cuestión previa, es importante señalar que para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales, pues esta Primera Sala estima que por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

18. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>4</sup>

19. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

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

21. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y, dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

<sup>4</sup> Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

22. Al respecto, es aplicable, por analogía, la jurisprudencia P/J. 72/2010 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, 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>5</sup>

23. Ahora bien, en el caso concreto, se advierte que se cumplieron los dos primeros requisitos para la existencia de la contradicción.

<sup>5</sup> Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



24. En primer lugar, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para decidir a quién debe condenarse al pago de costas en primera instancia en la vía especial hipotecaria, cuando dicha resolución fue revocada a través del recurso de apelación.

25. En cuanto al segundo requisito, de un análisis a las ejecutorias remitidas a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estima que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes abordaron una misma temática con tramos discrepantes de razonamientos jurídicos.

26. Lo anterior, porque –por una parte– el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 661/2015, en lo que interesa, sostuvo que fue correcta la condena en costas en contra del demandado en la vía especial hipotecaria, pues al haberse revocado la improcedencia de la acción en la apelación y ante la imposibilidad del reenvío, la Sala de apelación se pronunció sobre el fondo del asunto concediendo razón a la actora, en términos del artículo 140, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango.

27. Mientras que el otrora Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito concedió el amparo a la quejosa, actora en el juicio natural, porque había obtenido sentencia favorable en la primera instancia y fue en la apelación que le fue revocada esa decisión, en el sentido de declarar improcedente la vía especial hipotecaria, por lo que no se ubicaba en el supuesto de imponerle el pago de costas previsto en el artículo 140, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas.

28. De conformidad con las premisas señaladas, se advierte que existe la contradicción de criterios denunciada, pues a pesar de que en el primer caso se trata de un tema de "condena" y en el otro de "absolución", es indispensable establecer la interpretación que debe darse a los numerales aplicados por los Tribunales Colegiados, toda vez que su redacción es casi idéntica. De ahí que exista concordancia en cuanto a que cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito efectuaron el estudio de la misma temática, concluyendo en diferentes criterios.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Apoya lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 72/2010, antes citada, 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."

29. Luego, en las ejecutorias en contienda se advierten diferendos interpretativos y, por ende, esta Primera Sala concluye que ambos órganos jurisdiccionales se contradicen en cuanto a la procedencia de la condena en costas en primera instancia, cuando ésta ha sido revocada mediante la apelación y, consecuentemente, ya no es favorable a una de las partes, lo cual actualiza la necesidad de unificación de criterios, a fin de evitar la incertidumbre jurídica respecto a este tópico en juicios hipotecarios.

30. Finalmente y con base en lo anterior, se colma el tercer requisito para el estudio de contradicción de criterios, toda vez que es evidente que existen posiciones divergentes sobre el mismo tema y, consecuentemente, ello da lugar a establecer el cuestionamiento relativo a si en el caso de revocar a través del recurso de apelación la sentencia de primera instancia en la vía especial hipotecaria, debe condenarse al pago de costas en el juicio natural a quien perjudica dicha revocación (actor o demandado).

## **VI. Estudio de fondo**

31. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución, mismo que se apoya con base en los razonamientos que a continuación se exponen:

32. El artículo 17, párrafo segundo,<sup>7</sup> constitucional prohíbe el cobro de costas judiciales, consistente en que los funcionarios y empleados judiciales no podrán recibir retribuciones por los servicios que están obligados a prestar de forma gratuita.

33. Sin embargo, en las materias procesal civil y mercantil, el pago de costas no tiene relación con la disposición constitucional de referencia, pues se trata del pago de erogaciones procesales que las partes en litigio deben efectuar con motivo de las acciones que se siguen ante la autoridad judicial u otro ente con atribuciones jurisdiccionales; destinadas, por regla general, al pago de los honorarios de los abogados.

---

<sup>7</sup> **"Artículo 17. ...**

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

34. Así, el cobro de costas en juicios civiles en las legislaciones procesales para Chiapas y Durango están prohibidas,<sup>8</sup> salvo en los casos que sus codificaciones adjetivas explícitamente establecen.

35. Los artículos relativos, cuya redacción y vigencia se mantiene desde el momento en que se dedujeron las acciones que fueron materia de los juicios de amparo disponen, en lo relevante para la solución del conflicto, lo siguiente:

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango
<p><b>"Artículo 140.</b> La condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando, a juicio del Juez, se haya procedido con temeridad o mala fe.</p> <p>Siempre serán condenados:</p> <p>...</p> <p>III. El que fuere condenado en los juicios ejecutivos, hipotecario, en los juicios de retener y recuperar, y el que intente alguno de estos juicios si no obtiene sentencia favorable. En estos casos la condenación se hará en la primera instancia, observándose en la segunda lo dispuesto en la fracción siguiente;</p> <p>IV. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso, la condenación comprenderá las costas de ambas instancias."</p>	<p><b>"Artículo 140.</b> La condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando a juicio del Juez se haya procedido con temeridad o mala fe.</p> <p>Siempre serán condenados:</p> <p>...</p> <p>III. El que fuere condenado en los juicios ejecutivo, hipotecario de despojo,<sup>9</sup> en los interdictos de retener y recuperar y el que intente alguno de estos juicios si no obtiene sentencia favorable. En estos casos la condenación se hará en la primera instancia observándose en la segunda lo dispuesto en la fracción siguiente;</p> <p>IV. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad (sic) en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso, la condenación comprenderá las costas de ambas instancias."</p>

<sup>8</sup> Artículos 138 y 139 de ambas codificaciones.

<sup>9</sup> Aunque se denomina con este nombre, cabe señalar que en el capítulo III del título séptimo "De los juicios sumarios y de la vía de apremio", la acción aparece como "juicio especial hipotecario".

36. De los artículos antes transcritos se desprenden que la condena en costas sólo se actualizará cuando: i) la ley lo prevea expresamente; ii) el Juez considere que se procedió en la acción con temeridad o mala fe; y, iii) siempre que, entre otros casos, se hubiere condenado en una acción o se hubiera intentado sin obtener sentencia favorable, en cuyo caso la condena se hará en la primera instancia y, en la segunda, sólo si existiera condena conforme de toda conformidad en su parte resolutive.

37. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido reiteradamente<sup>10</sup> la existencia de tres teorías para la procedencia de la condena al pago de costas, a saber:

a) Del **vencimiento puro**, que establece que el triunfo en una controversia judicial es por sí causa generadora y suficiente de una pena adicional para la parte vencida;

b) De la **compensación o indemnización**, sistema que responde al propósito de restituir a quien injustificadamente ha sido llevado a un tribunal de las erogaciones, gastos y pagos en que hubiera incurrido por razones del procedimiento; y,

c) La de **sanción a la temeridad o mala fe** del litigante, que consiste en aplicar una pena a quien sabiendo que carece de derecho acude al tribunal provocando la actividad jurisdiccional, y desplegando así una postura maliciosa tendiente a retardar el procedimiento.

38. Sobre el tema, es oportuno señalar que esta Primera Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la existencia de "sistemas mixtos"

---

<sup>10</sup> Entre otras, pueden citarse las contradicciones de tesis 39/2008, 257/2009 y 226/2012, de las que derivaron la tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2009, 1a./J. 129/2009 y 1a./J. 122/2012 (10a.), de rubros: "COSTAS. PROCEDE SU CONDENA EN LA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE UN INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA, CUANDO EXISTAN DOS SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1084, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE COMERCIO Y 140, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.", "COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. CUANDO TANTO EL ACTOR COMO EL DEMANDADO OBTIENEN EN PRIMERA INSTANCIA SENTENCIA PARCIALMENTE FAVORABLE Y AL APELARLA POR AMBOS SE MODIFICA ÚNICAMENTE POR EL RECURSO DE UNO, AGRAVANDO LA SITUACIÓN DEL OTRO, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 1,084 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, POR LO QUE CADA UNO DEBE SOPORTAR LAS QUE HAYA ORIGINADO." y "COSTAS EN EL JUICIO CIVIL HIPOTECARIO. NO SE ACTUALIZA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 140 DE LAS LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE COAHUILA, CUANDO EL DEMANDADO HUBIERA SIDO CONDENADO PARCIALMENTE POR LAS PRESTACIONES RECLAMADAS.", respectivamente.

para la condena en costas, en virtud de que establece un criterio subjetivo y otro objetivo.

39. El primero atribuye al Juez la facultad de condenar en costas a la parte que, a su juicio, haya actuado con temeridad o mala fe en el juicio; mientras que el segundo impone al Juez a condenar en costas a la parte que se ubique en alguna de las hipótesis previstas por la ley para la condena en costas.

40. Esto es, el criterio subjetivo queda al arbitrio del Juez y, contrario a éste, el criterio objetivo establece en forma taxativa los casos en los que la autoridad judicial está obligada a imponer una condena en costas, los cuales se encuentran enumerados en las fracciones de los aludidos artículos 140, precedidos por la frase "siempre serán condenados", lo cual, denota la intención del legislador de establecer un criterio objetivo para la condena en costas.

41. Luego, es visible que la base causal a que obedecen las hipótesis normativas previstas en la fracción III del numeral 140 de las legislaciones en comento, en la parte que interesa, establecen categóricamente que **"siempre será condenado"** –en costas– el que: i) fuere condenado en cualquiera de los juicios ahí previstos (incluido, por supuesto, el hipotecario); y, ii) el que lo intente si no obtiene sentencia favorable.

42. De esta forma, para definir en qué casos la revocación de la primera instancia actualiza la hipótesis normativa que nos ocupa para el pago de costas, necesariamente deben analizarse armónicamente ambos supuestos; es decir, "el que fuere condenado" y "el que lo intente si no obtiene sentencia favorable", para así fijar el alcance de la condenación. Además, es indispensable establecer que en esta contradicción de criterios, las resoluciones contenían condenas completas; esto es, no se dio el caso de condenas parciales como ha ocurrido en otros asuntos.<sup>11</sup>

43. Ahora, de conformidad con lo expresado, se estima que el contenido de las fracciones anotadas se sitúa en las teorías del vencimiento puro y de la

<sup>11</sup> Contradicciones de tesis 122/2002-PS y 226/2012, resueltas en sesiones de veintiuno de mayo de dos mil tres y veintiséis de septiembre de dos mil doce, respectivamente, de las que derivaron las jurisprudencias 1a./J. 28/2003: "COSTAS, CONDENA EN. PROCEDE CUANDO EL DEMANDADO APELANTE OBTIENE PARCIALMENTE EN PRIMERA INSTANCIA Y SE CONFIRMA EN LA SEGUNDA LA SENTENCIA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)." y 1a./J. 122/2012 (10a.): "COSTAS EN EL JUICIO CIVIL HIPOTECARIO. NO SE ACTUALIZA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 140 DE LAS LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE COAHUILA, CUANDO EL DEMANDADO HUBIERA SIDO CONDENADO PARCIALMENTE POR LAS PRESTACIONES RECLAMADAS."

compensación o indemnización, ya que, por un parte, el triunfo en una controversia judicial es causa generadora y suficiente para la condena en costas a cargo de la parte vencida, mientras que, inversamente, debe restituirse a quien injustificadamente ha sido llevado a juicio por haber demostrado sus excepciones y defensas.

44. Dicho de otro modo, el legislador estableció dos parámetros netamente objetivos para la procedencia de la condena en costas en primera instancia que se ciñen a: i) que el demandado resulte condenado; y, ii) que el actor no obtenga sentencia favorable. De esta forma, con base en esos supuestos, solamente puede obtenerse una conclusión unánime: que a la parte a quien no favorece la resolución le corresponde la carga del pago de costas en primera instancia.

45. Por otra parte, la fracción III que se analiza en ambas codificaciones procesales incluye un tercer elemento vinculado con lo previsto en la fracción IV, que establece que la condena se hará en primera instancia, teniendo en cuenta que, de haber una segunda, sólo habrá condena en ambas si existieran determinaciones "conformes de toda conformidad"; circunstancia que es importante en la presente contradicción, porque en ambas ejecutorias existió revocación de la resolución de primer grado a través de la apelación.

46. En efecto, un supuesto tuvo como premisa que la parte actora demostró su pretensión hasta la apelación y la Sala, al no existir reenvío, declaró la procedencia de la acción, estudió el fondo del asunto y condenó al demandado a las prestaciones reclamadas por la demandante, incluyendo el pago de costas en el juicio. En cambio, en la otra sentencia de amparo, el demandado probó sus excepciones en apelación, revocando la sentencia de primer grado en el sentido de declarar la improcedencia de la vía, pero sin que se condenara al actor en costas.

47. Todo lo cual hace inconcuso que en ninguna de las situaciones narradas se actualizó la premisa de resoluciones "conformes de toda conformidad" en segunda instancia, por lo que el pago de costas únicamente podía imponerse en la primera, al haberse determinado en apelación una situación adversa a la obtenida en el juicio natural.

48. Luego, atendiendo a las teorías del vencimiento puro y de la compensación o indemnización previstas en los artículos 140, fracción III, de las legislaciones en estudio, resulta indudable que la condena en costas en el juicio especial hipotecario será para el demandado si el actor demostró su pretensión; pero, si este último intentó el juicio y el demandado prueba sus

excepciones, limitando la acción del actor, o –incluso– si el juzgador advierte oficiosamente la improcedencia de la vía o la falta de elementos para dar razón al demandante; entonces, corresponderá a este último cubrir las costas por haber obligado al demandado a someterse a un procedimiento de forma injustificada, ya que ello queda patente a partir del hecho de no haber probado plenamente su pretensión.

49. Por ende, la condenación en costas en primera instancia en los juicios hipotecarios se aplicará a quien resulte condenado en la resolución (demandado) o, por el contrario, a quien lo hubiera intentado sin obtener sentencia favorable (actor). Esto es, será para cualquiera de las partes a quien la determinación le sea desfavorable en su totalidad, incluso, cuando dicho perjuicio hubiere derivado de la revocación ordenada en el recurso de apelación por el tribunal de alzada, en cuyo caso no se actualiza el supuesto de "dos sentencias conformes de toda conformidad", previsto en la fracción IV del artículo 140 de ambas codificaciones procesales.

50. No es óbice a lo anterior que el extinto Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito) hubiera alcanzado una conclusión diversa a la que sostiene esta Primera Sala, ya que la finalidad de la contradicción de tesis es proteger el principio de seguridad jurídica y, por ende, debe emitirse una resolución que fije el verdadero sentido y alcance a los problemas jurídicos que se presenten;<sup>12</sup> sin que ello implique, de forma alguna, que sea posible afectar las situaciones

---

<sup>12</sup> Se invoca el criterio P./J. 3/2010: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.

jurídicas concretas de los juicios de los que derivan las posiciones discrepantes, en términos del artículo 226, último párrafo, de la Ley de Amparo.<sup>13</sup>

## VII. Decisión

51. Por lo expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA EN EL JUICIO ESPECIAL HIPOTECARIO. SE ACTUALIZA SU CONDENA PARA CUALQUIERA DE LAS PARTES A QUIEN LA RESOLUCIÓN DESFAVOREZCA COMPLETAMENTE (LEGISLACIONES DE CHIAPAS Y DURANGO). Los artículos 140, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas y 140, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, establecen la hipótesis para la condena en costas en juicios hipotecarios, las cuales tienen fundamento, por una parte, en la teoría del vencimiento puro y, por otra, en la de la compensación o indemnización, a partir de las cuales las legislaturas locales establecieron dos elementos objetivos para la procedencia de la condenación en costas en primera instancia: a) que el actor demuestre su pretensión y, por ende, se condene al demandado; y, b) que el actor intente el juicio y no obtenga sentencia favorable, habiendo obligado al demandado a someterse a un proceso de manera injustificada. En ambos casos, procede el pago de costas en la primera instancia a cargo de a quien desfavorece totalmente la resolución dictada en este tipo de juicios. Esto es, el demandado condenado o el actor que intentó el juicio y no probó plenamente su acción, incluso cuando dicho perjuicio hubiere derivado de la revocación ordenada en el recurso de apelación por el tribunal de alzada, en cuyo caso no se actualiza el supuesto de "dos sentencias conformes de toda conformidad".<sup>14</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe contradicción entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito).

<sup>13</sup> "Artículo 226. ...

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."

<sup>14</sup> Esta jurisprudencia fue aprobada con el número 1a./J. 44/2019 (10a.), en sesión privada de esta Primera Sala de cinco de junio de dos mil diecinueve.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por el presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2009, 1a./J. 129/2009, 1a./J. 28/2003 y 1a./J. 122/2012 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIX, marzo de 2009, página 106, XXXI, mayo de 2010, página 289 y XVIII, julio de 2003, página 52; y Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 396, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA EN EL JUICIO ESPECIAL HIPOTECARIO. SE ACTUALIZA SU CONDENA PARA CUALQUIERA DE LAS PARTES A QUIEN LA RESOLUCIÓN DESFAVOREZCA COMPLETAMENTE (LEGISLACIONES DE CHIAPAS Y DURANGO).** Los artículos 140, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas y 140, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, establecen la hipótesis para la condena en costas en juicios hipotecarios, las cuales tienen fundamento, por una parte, en la teoría del vencimiento puro y, por otra, en la de la compensación o indemnización, a partir de las cuales las legislaturas locales establecieron dos elementos objetivos para la

procedencia de la condenación en costas en primera instancia: a) que el actor demuestre su pretensión y, por ende, se condene al demandado, y; b) que el actor intente el juicio y no obtenga sentencia favorable, habiendo obligado al demandado a someterse a un proceso de manera injustificada. En ambos casos, procede el pago de costas en la primera instancia a cargo de a quien desfavorece totalmente la resolución dictada en este tipo de juicios. Esto es, el demandado condenado o el actor que intentó el juicio y no probó plenamente su acción, incluso cuando dicho perjuicio hubiere derivado de la revocación ordenada en el recurso de apelación por el tribunal de alzada, en cuyo caso no se actualiza el supuesto de "dos sentencias conformes de toda conformidad".

### 1a./J. 44/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 65/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el entonces Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito). 13 de febrero de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

#### **Tesis y criterio contendientes:**

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 661/2015, en el que determinó que de la interpretación sistemática de los artículos 140, fracción III, 81, 677, 692 y 693 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, se concluye que si en primera instancia el Juez declaró improcedente la acción ejercida en relación con una hipoteca, por lo cual no hubo condena al demandado al pago de costas, y en segunda instancia se revoca dicho fallo y se declara la procedencia de la acción, es correcto que el tribunal de apelación decrete la respectiva condena en costas de la primera instancia, en términos del referido numeral 140, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, en ejercicio de la plenitud de jurisdicción que sobre el punto adquirió, por lo que resulta legal que se decrete el pago de costas, al resultar condenado en un juicio hipotecario.

El emitido por el entonces Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito), al resolver el amparo directo 423/96, del que derivó la tesis aislada XX.1o.138 C, de rubro: "COSTAS. CASO EN QUE NO PROCEDE CONDENAR A SU PAGO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, agosto de 2017, página 696, con número de registro digital: 198016.

Tesis de jurisprudencia 44/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cinco de junio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011. LA ABROGACIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO ACTUALIZA EL SUPUESTO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL GOBERNADO POR SUPRESIÓN DEL TIPO PENAL.**

**DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011. LA ABROGACIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO IMPLICA LA SUPRESIÓN DEL TIPO PENAL RELATIVO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 301/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.)<sup>2</sup> y 226, fracción II, de la Ley de Amparo

<sup>2</sup> Del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2000331, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."

vigente, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 37, párrafo primero, 81, párrafo primero y 86, párrafo segundo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el punto segundo, fracción VII –aplicado en sentido contrario– del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, modificado mediante instrumentos normativos de nueve de septiembre de dos mil trece, veintiocho de septiembre de dos mil quince y cinco de septiembre de dos mil diecisiete. En virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito al resolver asuntos en materia penal, propios del conocimiento de esa Primera Sala.

9. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, que sustentaron uno de los criterios que se denunció como contendiente en la presente contradicción de tesis.

10. TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con el propósito de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, atendiendo a la cronología de la emisión de las tesis, resulta conveniente conocer –para su posterior análisis– el origen y las consideraciones en que se apoyaron las respectivas tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito denunciadas como contendientes.

11. **I. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver en sesión de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, el amparo en revisión \*\*\*\*\* tomó en cuenta lo siguiente:

### **Antecedentes**

- El quejoso, persona física por escrito presentado el ocho de octubre de dos mil catorce, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la resolución del Tribunal Unitario en Materia Penal, por la cual al resolver el recurso de apelación, revocó el auto de plazo constitucional emitido en la causa penal y ordenó su formal prisión por su probable responsabilidad en la comisión del delito de defraudación fiscal equiparable, previsto en el artículo 109, fracción V, y sancionado en la fracción III, ambos del Código Fiscal de la Federación, vigentes en la época de los hechos (2008), ya que la conducta imputada consistió en que el quejoso en su carácter de administrador único de una empresa, omitió presentar por más de doce meses la declaración anual del

impuesto empresarial a tasa única del ejercicio fiscal de dos mil ocho, al que estuvo obligada, dejando de pagar el citado impuesto en el monto determinado y en perjuicio del fisco federal, pues tuvo que presentar la declaración a más tardar el treinta y uno de marzo de dos mil nueve, por lo que a partir del uno de abril de dos mil diez, se actualizó la hipótesis normativa.

- El Quinto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito admitió a trámite la demanda y seguida la secuela procesal, celebró la audiencia constitucional y por sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil quince, negó el amparo al quejoso.

- Inconforme con dicha resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito referido al inicio de este apartado, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y otorgar el amparo al quejoso.

#### **Consideraciones del recurso de revisión que contiene la tesis denunciada en contradicción.**

- El Tribunal Colegiado de Circuito estimó que el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, vigente a la fecha de los hechos era un tipo penal en blanco porque sancionaba con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, a quien omita presentar por más de doce meses las declaraciones de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales, sin que se determine la naturaleza del impuesto, por lo que era necesario atender a otra ley fiscal, que en el caso específico era la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, en donde se establecía la obligación de pago de ese impuesto.

- Refirió que no obstante lo anterior, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de diciembre de dos mil trece, se abrogó esa Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a partir del uno de enero de dos mil catorce, por lo que desapareció el citado impuesto y, por tanto, la obligación de los contribuyentes de realizar la declaración y su pago.

- De lo que concluyó que el tipo penal de defraudación fiscal equiparado, regulado en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, por lo que se refiere a ese impuesto fue despenalizado, en virtud de la abrogación de la ley que lo establecía y, por tanto, los hechos cometidos durante su vigencia dejaban de tener el carácter de delictivos, pese a que se consumaran antes de que la legislación fuera abrogada, esto atento al principio de retroactividad benigna atento al artículo 14 de la Constitución Federal, en concordancia con los artículos 56 y 117 del Código Penal Federal, y 9 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos. Y específicamente refirió que el artículo 56 del Código Penal Federal no sólo favorecía en la imposición de la pena, sino también entre la comisión del delito y la extinción de la pena o medida de seguridad.

- Finalmente refirió que no era obstáculo a su decisión el contenido del artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que se abroga la ley referida en el que se indica que las obligaciones y los derechos derivados de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única que se abroga, que hubiesen nacido durante su vigencia por la realización de situaciones jurídicas o de hecho previstas en dicha ley, debían cumplirse conforme a los montos, formas y plazos establecidos en el citado ordenamiento y demás disposiciones aplicables. Esto, porque tenía como función regular el paso ordenado de la ley abrogada, precisando cuál era el tratamiento que se debía dar durante la vigencia de aquélla; pero que en relación con la materia penal, se debían observar los principios de exacta aplicación de la ley penal y de retroactividad de la ley en beneficio del inculcado, esto sin perjuicio de que en la vía administrativa se pudieran hacer exigibles los créditos fiscales; sin embargo, la conducta dejó de tener el carácter de delictuosa.

12. La resolución de ese asunto por parte del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, dio lugar a la tesis I.7o.P.38 P (10a.), cuyos título, subtítulo, texto y datos de publicación<sup>3</sup> que en seguida se reproducen:

"DELITO DE DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARABLE, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AL ABROGARSE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2014, LA OMISIÓN DE PRESENTAR POR MÁS DE DOCE MESES LA DECLARACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, A PARTIR DE DICHA FECHA, DEJÓ DE TENER CARÁCTER DELICTIVO. El delito de defraudación fiscal equiparable, previsto en el precepto mencionado, es de los tipos penales en blanco, porque sancionan con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, a quien omita presentar por más de doce meses las declaraciones de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales, sin que se determine la naturaleza del impuesto, por lo que se necesita de un complemento con otra ley fiscal, en el caso, la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única,

<sup>3</sup> Registro digital: 2012843, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo IV, octubre de 2016, página 2860 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas».

donde se establece la obligación del pago del impuesto relativo. Ahora bien, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, que dicha ley fiscal quedaba abrogada a partir del 1o. de enero de 2014, ya no es obligación presentar la declaración anual del impuesto empresarial a tasa única; por ende, no hacerlo, a partir de la abrogación de esa ley fiscal, dejó de tener el carácter delictivo, por lo que, de seguirse el proceso, constituiría una norma privativa prohibida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al aplicar sólo a aquellos individuos ubicados en el supuesto normativo hasta antes de la reforma aludida."

**13. II. Por otra parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* en sesión de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, tomó en consideración lo siguiente:

#### **Antecedentes del asunto**

- El quejoso, persona física, a través de su defensor particular, por escrito presentado el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, promovió juicio de amparo indirecto en contra del auto de formal prisión dictado por la Jueza de Distrito al quejoso, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de defraudación fiscal equiparable, previsto en el artículo 109, fracción V y sancionado en la fracción III, ambos del Código Fiscal de la Federación, vigentes en la época de los hechos (2008), ya que la conducta imputada consistió en que el quejoso en su carácter de administrador único una empresa omitió presentar por más de doce meses la declaración anual del impuesto sobre la renta y del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio fiscal de dos mil ocho, al que estuvo obligada, dejando de pagar los citados impuestos cuantificados en perjuicio del fisco federal, pues tuvo que presentar la declaración a más tardar el treinta y uno de marzo de dos mil nueve, por lo que a partir del uno de abril de dos mil diez, se consumó el evento delictivo.

- El Juzgado Tercero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León, admitió a trámite la demanda, seguida la secuela procesal, celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el seis de julio de dos mil diecisiete por la cual negó el amparo al quejoso.

- Inconforme con dicha resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito ya referido, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo al quejoso.

### **Consideraciones del amparo en revisión en el que se sostiene la tesis denunciada en contienda**

- El Tribunal Colegiado de Circuito reprodujo el contenido de los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 56 del Código Penal Federal, vigente a la emisión del acto reclamado, y al artículo 92 del Código Fiscal de la Federación; y sostuvo que el principio de la aplicación retroactiva de leyes en beneficio tratándose de normas penales consistía en aquellas que hicieran más favorable la condición de los indiciados o reos de algún delito, además que existía sucesión de leyes penales cuando un hecho se regula por una ley nueva donde describía un tipo legal no definido antes, cuando se dejaba de considerar delictiva una conducta o se modificaba de algún modo la descripción o la punibilidad de las acciones humanas.

- Después señaló que el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación (vigente en la época de los hechos imputados al quejoso) tipificaba la defraudación fiscal equiparada, que se trata de un delito especial por encontrarse en ese cuerpo normativo, y que en el caso se le atribuía la probable responsabilidad en su comisión porque omitió presentar la declaración anual de la empresa citada, por el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, por más de doce meses y dejó de pagar las contribuciones que debía pagar por los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única, por los montos cuantificados.

- Luego, indicó que, en virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el once de diciembre de dos mil trece, se abrogó la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, con efectos a partir del uno de enero del año siguiente, de manera que a partir de esa fecha el citado tributo quedó abrogado.

- Entonces, sostuvo que tal abrogación no permitía que operara a favor del quejoso la aplicación retroactiva de la ley, ya que la abrogación de la ley en comento, no implicaba una reforma al tipo penal previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación. De ahí que debía estarse a lo previsto en el último párrafo del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que para la fijación de la pena de prisión que correspondiera a los delitos fiscales conforme a los límites mínimo y máximo del monto de las cantidades que constituyan el perjuicio, cuando éste pueda ser determinado, será conforme al que esté establecido en el momento de realizarse el hecho delictivo.



- Lo anterior estimó guardaba congruencia con el contenido del artículo décimo segundo transitorio del decreto por el cual se abrogó la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, en el sentido de que las obligaciones y derechos nacidos durante la vigencia de la ley en cita, deberán cumplirse conforme a los montos, formas y plazos establecidos en ella y demás disposiciones aplicables, como en el caso resultaba ser el Código Fiscal de la Federación, por lo que si al tenor de esa legislación el quejoso se encontraba obligado a rendir en un plazo no mayor a doce meses su declaración anual del impuesto empresarial a tasa única, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil ocho y no lo hizo, ocasionando un perjuicio al fisco federal, entonces su conducta era constitutiva del delito de defraudación fiscal equiparable.

- Entonces la abrogación de la ley del citado impuesto no tenía efectos hacia el pasado, ni desconocía ninguna situación jurídica definida al amparo de su vigencia, como al momento en que se considera se cometió un delito previsto en un diverso cuerpo normativo, para estimar que hubiera violación al principio de retroactividad en la aplicación de la ley.

- Por ello, atento al principio de legalidad en cuanto a que todo delito debe ser juzgado y sancionado de acuerdo con las previsiones contenidas en la ley que rija en la fecha en que se cometió el acto criminal, la previsión de una conducta delictiva de índole fiscal, debe ser determinada conforme al marco normativo establecido al momento de efectuar la conducta, sin que tuviera influencia en la determinación del delito, las posteriores modificaciones que sufrieran las legislaciones exactoras, porque sólo tienen efectos a partir de su vigencia y no podían incidir ni invadir la esfera de aplicación de las normas penales, porque de la derogación o modificación de un tributo no derivaba que la conducta delictiva efectuada se considerara menos lesiva y, por tanto, no ameritara sanción; sobre todo si los delitos fiscales sancionaban el perjuicio ocasionado al patrimonio de la Federación, que se constituía por las contribuciones causadas y no pagadas conforme a las leyes fiscales vigentes durante el momento en que se realizara el hecho generador, por lo que la posterior eliminación del impuesto no resarcía la afectación causada al bien jurídico tutelado. De ahí que tal derogación no trascendía al ámbito penal.

- En conclusión, refirió que a la emisión del acto reclamado había sido abrogada la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única; sin embargo, ello sólo evidenciaba la intención del legislador de en lo sucesivo, no continuar imponiendo a los contribuyentes dicho impuesto, pero no a dejar de sancionar penalmente conductas producidas durante la vigencia de esa norma.

14. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Importa recordar que de acuerdo con el criterio de esta Suprema Corte, la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Máximo Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho que debe ser dilucidado en jurisprudencia para dar seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias que se presentaron en los casos que generaron esos criterios fueron relevantes para su determinación en los problemas jurídicos resueltos.<sup>4</sup>

15. En el caso, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** estableció sustancialmente que atento a la conformación del tipo penal previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, vigente en la época de los hechos, dos mil ocho, era necesario atender a la ley fiscal, que en el caso era la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, en donde se establecía la obligación de pago de ese impuesto; pero ya que por decreto publicado el once de diciembre de dos mil trece, se abrogó esa ley a partir del uno de enero de dos mil trece, desapareció el citado impuesto y la obligación de declararlo y pagarlo, por tanto, el tipo penal en comento por lo que se refiere a ese impuesto fue despenalizado y atento al principio de retroactividad en beneficio, los hechos consumados bajo su vigencia dejaban de considerarse delictivos. De manera que el artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que se abrogó esa ley, al referir que los derechos y obligaciones derivados de esa ley, que hubiesen nacido durante su vigencia debían cumplirse conforme a los montos, formas y plazos establecidos en ese ordenamiento y demás disposiciones, sólo tenía relación con la materia administrativa fiscal como pudieran ser para hacer exigibles los créditos fiscales, pero no con la materia penal en la que se debían observar los principios de exacta aplicación de la ley y de retroactividad en beneficio del inculpaado.

16. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, en esencia refirió que el artículo 109, fracción V, del Código

---

<sup>4</sup> Apoya a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, registro digital: 164120. Del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, 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."

Fiscal de la Federación vigente en dos mil ocho, época de los hechos imputados, establecía un tipo especial; y que si bien la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única había sido abrogada por decreto publicado en dos mil trece, en vigor a partir de dos mil catorce, no permitía que operara a favor del quejoso la aplicación retroactiva de la ley, en tanto que tal abrogación no tenía efectos hacia el pasado porque no implicó una modificación al tipo penal previsto en el citado precepto. Entonces, sostuvo que atento al contenido del artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que se abrogó la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, permanecían las obligaciones y derechos nacidos durante la vigencia de esa norma y debían cumplirse conforme a los montos y plazos establecidos en ella y demás disposiciones fiscales; de ahí que la abrogación de esa ley tributaria sólo evidenciaba la intención del legislador en lo sucesivo, no continuar con la imposición de dicha contribución, pero no a dejar de sancionar penalmente las conductas producidas durante la vigencia de esa norma, por lo que debía atenderse al principio de legalidad, conforme al cual todo delito debe ser juzgado y sancionado de acuerdo con las previsiones contenidas en la ley que rija en la fecha en que se cometió el acto criminal.

17. Los elementos relatados evidencian que **sí existe contradicción de tesis**, porque ambos Tribunales Colegiados de Circuito se refirieron a un mismo punto de derecho consistente en si a pesar de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única a partir del uno de enero de dos mil catorce, al subsistir la obligación de pago respecto de los hechos imponibles acontecidos antes de esa fecha, todavía podía sancionarse penalmente por las conductas previstas en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta antes de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil once.

18. De donde se tiene que arribaron a conclusiones contradictorias, porque mientras el Tribunal Colegiado del Primer Circuito consideró que al subsistir obligación de pago fiscal por los hechos generadores durante la vigencia de la ley que prevé el impuesto, no podía aplicar el principio de retroactividad en beneficio, porque el tipo penal previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación no había sido reformado; el Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito estimó lo contrario, es decir, que tal subsistencia de la obligación de pago era sólo para efectos fiscales, pero no para el derecho penal, y que por ello, podía aplicar el principio de retroactividad en beneficio, porque la abrogación de la ley del citado impuesto daba lugar a considerar que la conducta prevista en aquel precepto legal ya no era relevante para el derecho penal.

19. En conclusión, existe la contradicción de tesis porque ambos Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron con criterios discrepantes en los cuales realizaron un ejercicio interpretativo por medio de su arbitrio judicial respecto a un mismo punto jurídico.<sup>5</sup>

20. En ese contexto, el punto de contradicción da lugar a responder la siguiente interrogante:

21. *¿La abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, con efectos a partir del uno de enero de dos mil catorce, actualiza el principio de la aplicación retroactiva en beneficio respecto del incumplimiento a las obligaciones surgidas bajo la vigencia de esa ley, relacionadas con el tipo penal de defraudación fiscal equiparada, previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación?*

22. QUINTO.—**Estudio.** Una vez precisada la existencia de la contradicción y el punto de su materia, este Tribunal Pleno procede a resolverlo, estableciendo el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

23. Respecto del principio de la aplicación retroactiva de la ley en beneficio del gobernado, esta Primera Sala<sup>6</sup> ha partido de la interpretación del artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece lo siguiente:

<sup>5</sup> Apoya a lo anterior la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010, registro digital: 165077. Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

<sup>6</sup> Por citar entre otros, el amparo en revisión 163/2014, en cuya metodología se apoya este asunto. Resuelto en sesión de 10 de septiembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Criterio que dio lugar a la tesis 1a. XXCXIV(sic)/2015 (10a.), con registro digital: 2010220, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1650 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de octubre de 2016 a las 10:10 horas», de título y subtítulo: "DELITOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE AMPARO ABROGADA. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY DE AMPARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE ABRIL DE 2013, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD EN BENEFICIO DEL GOBERNADO."

Así también, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 119/2012 (10a.), registro digital: 2003316, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 585, de título y subtítulo: "MIGRACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL GOBERNADO."

**"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

24. Del análisis de la norma constitucional transcrita, esta Primera Sala ha precisado que si bien prohíbe expresamente la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de cualquier persona; de este enunciado interpretado a contrario sensu se desprende el derecho de todo individuo a que se le aplique retroactivamente una ley, siempre que ello sea en su beneficio.

25. En este sentido, si un individuo cometió un delito estando vigente una ley sustantiva con base en la cual se ejercitó en su contra la acción penal, y con posterioridad se promulga una nueva ley que prevé una pena menor para el mismo delito; o según la cual, el acto considerado por la ley antigua como delito deja de tener tal carácter; o bien, se modifican las circunstancias para su persecución, el individuo tiene el derecho constitucionalmente protegido a que se le aplique retroactivamente la nueva ley.

26. Incluso aun cuando no haya sido sentenciado, pues una ley puede ser más benigna que otra, no sólo porque imponga al mismo hecho delictuoso, sin distinción de los elementos que lo constituyen, una pena menor, sino porque pueden variar las condiciones de su proceso, por calificaciones y criterios sobre la gravedad del hecho, las condiciones para el ejercicio de la acción penal, si se reduce el término para la prescripción, entre otras.

27. Ese principio también está previsto en la parte final del artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto dispone lo siguiente:

**"Artículo 9.** Principio de legalidad y de retroactividad.

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

28. Además, en el marco del derecho interno, el principio de retroactividad de la ley penal en beneficio del gobernado también se retoma en leyes secundarias. Éste es el caso del Código Penal Federal, que es el ordenamiento jurídico observable en atención a la naturaleza del delito federal materia de los asuntos de los que derivaron los criterios aquí contendientes. Así, se desprende de los artículos 56 y 117 de dicho ordenamiento penal sustantivo lo siguiente:

"Libro primero  
"Título tercero  
"Aplicación de las sanciones

"Capítulo I  
"Reglas generales

**"Artículo 56.** Cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor una nueva ley, se estará a lo dispuesto en la más favorable al inculcado o sentenciado. La autoridad que esté conociendo del asunto o ejecutando la sanción, aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo, se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma."

"Capítulo VIII  
"Vigencia y aplicación de una nueva ley más favorable

**"Artículo 117.** La ley que suprime el tipo penal o lo modifique, extingue, en su caso, la acción penal o la sanción correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 56."

29. Respecto a las disposiciones jurídicas inmediatamente transcritas, esta Primera Sala ha interpretado que el ámbito temporal del principio de retroactividad benigna en materia penal federal es el lapso comprendido "entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad"; por lo que no hay inconveniente alguno en aplicar una ley posterior si es más benigna, aun cuando el hecho que motiva el proceso no haya sido juzgado; ni tampoco puede haber inconveniente en que, si el legislador ha dejado de considerar típica alguna conducta sancionada por una ley anterior o bien, ha renunciado al *ius puniendi* estatal, se exima de toda pena a su autor, cuando ya hubiere sido condenado y esté purgando una condena.

30. Derivado del marco jurídico expuesto, se obtiene que el derecho constitucionalmente protegido que prohíbe la aplicación retroactiva de la ley penal, tiene como condicionante que con ello se afecte al gobernado.

31. De ahí que el enunciado constitucional queda definido con la inadmisibilidad de la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio. La cual deriva del principio de legalidad tutelado por el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

32. El alcance de esa interpretación implica la censura legal de aplicación de toda norma jurídica con efectos retroactivos, que genere como resultado la agravación de la situación jurídica del individuo receptor de la aplicación normativa.

33. Por ejemplo, en el ámbito normativo penal queda evidente con la pretensión de normas de emisión posterior al hecho que se juzga que tenga como efecto agravar las sanciones que son consecuencia jurídica del delito por el que se declara penalmente responsable a una persona.

34. Así el postulado de prohibición de la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio se configura como un límite constitucional para el Estado y, al mismo tiempo una garantía a favor del gobernado, que deriva del principio de legalidad.

35. Frente a esta prohibición, se admite como excepción la aplicación retroactiva de una ley siempre que sea en beneficio del quejoso. Directriz que a pesar de no estar expresada en la Norma Constitucional su existencia deriva de la interpretación inversa de la misma.

36. La sucesión de leyes penales es un claro ejemplo en el que la mencionada excepción cobra aplicación a fin de permitir que al individuo le sean aplicables condiciones que benefician su situación jurídica o disminuyen la agravación de las consecuencias jurídicas del delito. Como podría ser la posibilidad de acceder a beneficios, la disminución de la pena o la extinción de las sanciones, entre otras circunstancias favorables. Consecuencias que de acuerdo al marco normativo previamente definido es aplicable para los gobernados que se encuentran sujetos al trámite de un proceso penal o en el procedimiento de ejecución de penas.

37. Señalado lo anterior, ahora debe tenerse presente el contenido del artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta antes de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil once,<sup>7</sup> precepto al que hicieron

---

<sup>7</sup> El artículo resultante de esa reforma ahora corresponde al contenido siguiente:

**"Artículo 109.** Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien:  
"

"...  
(Reformada, D.O.F. 12 de diciembre de 2011)

**"V.** Sea responsable por omitir presentar por más de doce meses las declaraciones que tengan carácter de definitivas, así como las de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente."

referencia los criterios aquí contendientes, y que prevé el tipo penal de defraudación fiscal equiparable.

38. El citado artículo es del contenido siguiente:

**"Artículo 109.** Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien:

"...

**"V.** Sea responsable por omitir presentar, por más de doce meses, la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente."

39. Respecto de este precepto legal, esta Primera Sala se ha pronunciado,<sup>8</sup> al resolver en relación con el principio de taxatividad. De la resolución respectiva destacan las siguientes consideraciones fundamentales:

- El tipo penal de defraudación fiscal equiparada previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación se trata de un tipo penal dentro de cuyos elementos que lo integran se encuentran los normativos de valoración jurídica, como son: *"la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales y la existencia de la contribución correspondiente"*. La connotación de esos elementos normativos se obtiene del análisis de las normas fiscales aplicables porque el precepto que prevé el tipo penal se encuentra inmerso en el ámbito fiscal.

- Al instituirse una omisión como tipo penal, en su configuración subyace la existencia de una norma preceptiva que impide al sujeto activo contribuyente a actuar en determinado sentido, que tratándose del tipo penal de defraudación fiscal equiparada se traduce en la obligación de presentar la declaración de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales correspondientes en términos de los artículos 6 y 31, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, y a pagar la contribución.

---

<sup>8</sup> Al resolver el amparo en revisión 459/2017, en sesión de 18 de abril de 2018, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra. En ese asunto se examinó el citado precepto a la luz del principio de taxatividad en materia penal.



- Así, para su validez basta con la descripción de la conducta típica a la que se asocie la pena correspondiente, lo que se satisface en el caso porque la conducta que prohíbe se encuentra contenida en la propia norma penal, por ello no es necesario que en el tipo penal se encuentre prevista la obligación a cargo del contribuyente de presentar la declaración de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales correspondientes, sin exceder doce meses, y la obligación de pagar la contribución respectiva.

- Esa obligación puede estar contemplada en otras normas formal y materialmente legislativas del propio sistema normativo, por ello *tampoco era necesario que el legislador precisara en el tipo penal un impuesto en particular del cual se omitiera presentar*, por más de doce meses, la declaración del ejercicio y el correspondiente pago; *ni siquiera referirse sólo a los impuestos*, en tanto que éstos se encuentran regulados en diversas leyes fiscales, además que el legislador pretendió comprender la generalidad de las contribuciones acorde a la acepción legal prevista en el artículo 2 del propio Código Fiscal de la Federación, llámense impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

- En ese mismo sentido, *el legislador no debe precisar en el tipo penal la obligación de presentar las declaraciones específicas para cada tipo de contribución y el pago de la contribución, ni los plazos para hacerlo*, porque ello corresponde a las leyes fiscales a las que hace alusión el tipo penal.

40. Ahora se tiene presente la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, la cual se promulgó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de octubre de dos mil siete, y que entró en vigor a partir del uno de enero de dos mil ocho.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> De conformidad con el artículo transitorio siguiente:

**"Artículo primero.** La presente ley entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2008."

Además, conforme a su artículo segundo transitorio, dicha ley abrogó a la Ley del Impuesto al Activo y estableció la permanencia de las obligaciones surgidas durante la vigencia de esa ley.

**"Artículo segundo.** Se abroga la Ley del Impuesto al Activo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1988.—A partir de la entrada en vigor de la presente ley, quedan sin efecto el Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo, las resoluciones y disposiciones administrativas de carácter general y las resoluciones a consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos otorgados a título particular, en materia del impuesto establecido en la ley que se abroga.—Las obligaciones derivadas de la ley que se abroga conforme a esta fracción, que hubieran nacido por la realización durante su vigencia, de las situaciones jurídicas o de hecho previstas en dicha ley, deberán ser cumplidas en los montos, formas y plazos establecidos en dicho ordenamiento y conforme a las disposiciones, resoluciones a consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos a que se refiere el párrafo anterior."

41. De esa ley destacan los artículos 1 y 7, en los cuales respectivamente, se establece qué personas están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única y respecto de qué actividades,<sup>10</sup> así como la obligación de calcularlo por ejercicios y su pago mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración anual del impuesto sobre la renta.<sup>11</sup>

42. Luego, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de diciembre de dos mil trece, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expidió la Ley del Impuesto sobre la Renta, **y se abrogaron la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única** y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo. El citado decreto entró en vigor el uno de enero de dos mil catorce, fecha en la que queda abrogada entre otras la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.<sup>12</sup>

43. En el artículo décimo primero<sup>13</sup> del decreto se especificó que se abrogaba la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de octubre de dos mil siete, y en el artículo décimo segundo del referido decreto, se establecieron las disposiciones transitorias respecto de la abrogación de esa ley, en los siguientes términos:

<sup>10</sup> "**Artículo 1.** Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen, por la realización de las siguientes actividades: I. Enajenación de bienes.—II. Prestación de servicios independientes.—III. Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.—Los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país están obligados al pago del impuesto empresarial a tasa única por los ingresos atribuibles a dicho establecimiento, derivados de las mencionadas actividades.—El impuesto empresarial a tasa única se calcula aplicando la tasa del 17.5% a la cantidad que resulte de disminuir de la totalidad de los ingresos percibidos por las actividades a que se refiere este artículo, las deducciones autorizadas en esta ley."

<sup>11</sup> "**Artículo 7.** El impuesto empresarial a tasa única se calculará por ejercicios y se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración anual del impuesto sobre la renta. ..."

<sup>12</sup> De conformidad con los artículos transitorios de ese decreto.

"**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2014."

"**Segundo.** A la entrada en vigor del presente decreto quedarán abrogadas la Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 2002; la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo."

<sup>13</sup> "**Artículo décimo primero.** Se aboga la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007."

**"Artículo décimo segundo.** En relación con el artículo décimo primero de este decreto, se estará a lo siguiente:

**"I.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, quedan sin efecto las resoluciones y disposiciones administrativas de carácter general y las resoluciones a consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos otorgados a título particular, en materia del impuesto establecido en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única que se abroga, sin perjuicio de lo dispuesto en la siguiente fracción.

**"II.** Las obligaciones y los derechos derivados de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única que se abroga conforme al artículo noveno (sic) de este decreto, que hubieran nacido durante su vigencia por la realización de las situaciones jurídicas o de hecho previstas en dicha ley, deberán cumplirse conforme a los montos, formas y plazos establecidos en el citado ordenamiento y en las demás disposiciones aplicables, así como en las resoluciones a consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos de carácter general o que se hayan otorgado a título particular en materia del impuesto establecido durante la vigencia de la ley que se abroga."

44. De las disposiciones transitorias transcritas destaca la fracción II, en la cual el legislador estableció que subsisten las obligaciones y derechos derivados de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, *que hubieren nacido durante su vigencia por la realización de las situaciones jurídicas o de hecho previstas en dicha ley*, por lo que deberán cumplirse conforme a los montos, formas y plazos establecidos en dicho ordenamiento y en las disposiciones aplicables, así como en los demás instrumentos a que hace referencia.

45. De todo lo anterior se tiene que la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no varió los elementos que constituyen el tipo penal de defraudación fiscal equiparada ni lo suprimió, el cual está previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, para considerar que respecto de los hechos acontecidos con anterioridad se actualice la aplicación del principio, retroactividad, en beneficio, en materia penal.

46. Esto, porque la conducta perseguida por el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, no ha desaparecido, en virtud de la derogación de la referida Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por tanto, el tipo penal previsto por dicho numeral puede seguirse aplicando respecto de las omisiones a las obligaciones acaecidas bajo la vigencia de esa ley que prevé el impuesto.

47. En este orden de ideas, omitir por más de doce meses presentar la declaración de un ejercicio fiscal dejando de pagar una contribución, cualquiera que ésta sea, sigue siendo constitutivo de delito, en tanto que como ha quedado expuesto en párrafos anteriores, la obligación de presentar la declaración y pago de un ejercicio que exijan las leyes fiscales correspondientes deriva de la obligación general prevista en los artículos 6o. y 31 del Código Fiscal de la Federación<sup>14</sup> y la relativa a las contribuciones conforme a la clasificación del artículo 2o. del mismo código tributario<sup>15</sup> comprende a los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

48. Por tanto, la citada Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no corresponde en sí a algún elemento integrador del tipo penal de defraudación fiscal equiparada, previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación.

49. Es decir, la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única como tal no constituye un elemento del tipo penal de defraudación fiscal equiparada, porque como se ha expuesto en párrafos precedentes, en el tipo penal no se incluye tal cual la obligación de presentar las declaraciones específicas para

<sup>14</sup> **"Artículo 6o.** Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.—Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.—Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación.—Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica: ..."

**"Artículo 31.** 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, enviándolos a las autoridades correspondientes o a las oficinas autorizadas, según sea el caso, debiendo cumplir los requisitos que se establezcan en dichas reglas para tal efecto y, en su caso, pagar mediante transferencia electrónica de fondos. Cuando las disposiciones fiscales establezcan que se acompañe un documento distinto a escrituras o poderes notariales, y éste no sea digitalizado, la solicitud o el aviso se podrá presentar en medios impresos.—Los contribuyentes podrán cumplir con la obligación a que se refiere el párrafo anterior, en las oficinas de asistencia al contribuyente del Servicio de Administración Tributaria, proporcionando la información necesaria a fin de que sea enviada por medios electrónicos a las direcciones electrónicas correspondientes y, en su caso, ordenando la transferencia electrónica de fondos. ..."

<sup>15</sup> **"Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: ..."

cada tipo de contribución y el pago de la contribución, ni los plazos para hacerlo, porque ello corresponde a las leyes fiscales a las que hace alusión el tipo penal.

50. Si bien es cierto que, como se precisó en párrafos precedentes, se trata de un tipo penal dentro de cuyos elementos que lo integran se encuentran los normativos de valoración jurídica, como son "*la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales y la existencia de la contribución correspondiente*". Y esos elementos normativos se dotan de contenido a través de las normas fiscales aplicables.

51. No menos cierto resulta que la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no modifica tales elementos normativos, pues el artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que fue abrogada la citada ley, los sigue dotando de contenido.

52. De manera que no se modificó el núcleo del tipo penal. Por ello, la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, en la que se prevé bajo su vigencia quiénes son los sujetos obligados al pago del impuesto, así como la obligación de presentar declaraciones y los plazos para hacerlo, de ninguna manera implica la supresión del tipo penal.

53. Lo que aconteció con la abrogación de esa ley, es que por razones de política fiscal dejó de existir un impuesto, por tanto, los hechos o situaciones jurídicas que se realicen a partir de la entrada en vigor de tal abrogación, no darán lugar al pago del citado impuesto, precisamente, en virtud de su inexistencia.

54. Pero no se eximió a los contribuyentes de la obligación de presentar declaraciones y de efectuar el pago, acaecidas durante la vigencia de ese impuesto.

55. Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que el artículo décimo segundo transitorio del invocado decreto por el que se abroga la ley tributaria referida, expresamente prevé que las obligaciones y derechos derivados de esa ley que hubieran nacido durante su vigencia por la realización de las situaciones jurídicas o de hecho previstas en dicha ley, deberán cumplirse conforme a los montos, formas y plazos establecidos en el citado ordenamiento y en las demás disposiciones aplicables, así como en las resoluciones a consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos de carácter general o que se hayan otorgado a título particular en materia del impuesto establecido durante la vigencia de la ley que se abroga.

56. En relación con las normas de tránsito, es de precisar que tienen entre otras funciones, la de regular el paso ordenado de una ley anterior a una ley nueva (lo que no se presenta en este caso de abrogación de la ley), al igual que establecer cuál es el tratamiento que se debe dar a las situaciones o hechos jurídicos que surgieron durante la vigencia de cierta ley, esto último acontece a través del artículo décimo segundo del decreto.

57. Lo anterior se traduce en que las obligaciones de los contribuyentes en relación con el citado impuesto, entre las que se encuentran aquellas consistentes en presentar declaración y las de pago no cubiertas, continúan siendo exigibles, por la realización de las situaciones jurídicas o de hecho conforme a dicha ley que hayan dado lugar al surgimiento de obligaciones durante la vigencia de esa ley.

58. En este orden de ideas, la inexistencia del impuesto se da a partir de la entrada en vigor del citado decreto; sin embargo, ello no tiene el alcance de establecer que hayan cesado las obligaciones de ese tributo nacidas bajo su vigencia, incluidas la presentación de la declaración y su pago en los plazos respectivos; y que, por tanto, ya no haya delito que perseguir respecto de la omisión de cumplir las obligaciones que nacieron durante la vigencia de la norma, pues subsisten no obstante la abrogación de la ley.

59. Se reitera, la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no tiene como efecto la desaparición del tipo penal en el sistema jurídico, si persiste la obligación de pago respecto de las situaciones o hechos jurídicos que surgieron durante su vigencia.

60. De donde se tiene que la defraudación fiscal equiparada en relación con la omisión de cumplir con las obligaciones que subsisten de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, no ha dejado de ser punible, *porque tales obligaciones surgieron durante su vigencia*, aunque ya no podrá actualizarse en lo subsecuente en relación con ese impuesto, precisamente a partir de su inexistencia, por lo que a partir del uno de enero de dos mil catorce, al ya no existir obligación en relación con el impuesto empresarial a tasa única, el delito de defraudación fiscal equiparada ya no se actualiza en relación con dicho impuesto.

61. Esto encuentra concordancia con lo dispuesto en el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación,<sup>16</sup> conforme al cual las contribuciones se

---

<sup>16</sup> "Artículo 6o. Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran. ..."

causan conforme las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que transcurran.

62. Por tanto, la abrogación de la ley del impuesto citado, sólo tiene efectos a partir de su vigencia, sin que pueda incidir en las conductas a que refiere el tipo penal durante la vigencia de aquella ley fiscal, ya que la abrogación de la obligación tributaria no conlleva a que la conducta típica realizada durante su vigencia, no amerite sanción alguna.

63. En conclusión, el impuesto empresarial a tasa única que se generó en el pasado y que no ha sido cubierto por el particular, sigue pendiente de pago, por lo que no se ha extinguido la obligación del contribuyente de declarar en los plazos previstos y de pagar el impuesto respectivo.

64. De manera que la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no suprimió ni modificó el tipo penal de defraudación fiscal equiparada previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, conforme al cual, comete ese delito quien omita presentar por más de doce meses la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales dejando de pagar la contribución correspondiente, por ello, no se actualiza el supuesto de aplicación del principio de retroactividad de la ley en beneficio del gobernado por supresión del tipo penal.

65. SEXTO.—**Criterios que habrán de prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** En razón de todo lo anterior, los criterios que habrán de regir con el carácter de jurisprudencia, son los siguientes:

66. DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011. LA ABROGACIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO IMPLICA LA SUPRESIÓN DEL TIPO PENAL RELATIVO. Conforme al precepto citado, será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, a quien omita presentar, por más de doce meses, la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente. Ahora bien, al instituirse una omisión como tipo penal, en su configuración subyace la existencia de una norma preceptiva que impide al sujeto activo contribuyente actuar en determinado sentido; que en el caso de la defraudación fiscal equiparada se traduce en la obligación de presentar la declaración de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales correspondientes, en términos de los artículos 6o. y 31 del Código Fiscal de la Federación y de pagar una de las contribuciones que, conforme a la clasificación del

artículo 2o. del mismo código tributario, comprende a los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Entonces, si bien dentro de los elementos que integran el tipo penal se encuentran los normativos de valoración jurídica, como son "la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales y la existencia de la contribución correspondiente" y se dotan de contenido a través de las normas fiscales aplicables, dichos elementos no se modifican por virtud de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, pues el artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que se abrogó, los sigue dotando de contenido, ya que establece expresamente que las obligaciones y los derechos que hubieran nacido durante su vigencia deberán cumplirse conforme a los montos, las formas y los plazos establecidos en la ley abrogada y demás disposiciones aplicables, entre otras. Por tanto, la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a partir del 1 de enero de 2014, en la que se prevé bajo su vigencia quiénes son los sujetos obligados al pago del impuesto, así como la obligación de presentar las declaraciones y los plazos para hacerlo, no implica la supresión del aludido tipo penal, toda vez que dicha abrogación sólo tiene efectos a partir de su vigencia, sin que pueda incidir en las conductas a que refiere el tipo penal durante la vigencia de aquella ley fiscal, ya que la abrogación de la obligación tributaria no conlleva que la conducta típica realizada durante su vigencia, no amerite sanción alguna.

67. DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011. LA ABROGACIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO ACTUALIZA EL SUPUESTO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL GOBERNADO POR SUPRESIÓN DEL TIPO PENAL. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que del artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva el principio de retroactividad de la ley en beneficio del gobernado, el cual también está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 56 y 117 del Código Penal Federal. Ahora bien, uno de los supuestos en que se actualiza la aplicación de dicho principio es cuando el legislador ha dejado de considerar típica alguna conducta sancionada por una ley anterior, o bien, ha renunciado al *ius puniendi* estatal, lo que da lugar a eximir de toda pena a su autor. A partir de lo anterior, la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a partir del 1 de enero de 2014, no implica que se haya actualizado el supuesto de supresión del tipo penal de defraudación fiscal equiparada previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, ni que el legislador haya renunciado



a sancionar la defraudación fiscal equiparada, ya que el artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que se abroga la ley referida, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, prevé expresamente que las obligaciones y los derechos que hubieran nacido durante su vigencia deberán cumplirse conforme a los montos, las formas y los plazos establecidos en la ley abrogada y demás disposiciones aplicables, lo que se traduce en que las obligaciones de los contribuyentes en relación con el citado impuesto, entre las que se encuentran las de presentar declaración y las de pago no cubiertas, continúan siendo exigibles por la realización de las situaciones jurídicas o de hecho que hayan dado lugar al surgimiento de obligaciones durante la vigencia de la ley abrogada. Así, la inexistencia del impuesto no tiene el alcance de establecer que hayan cesado las obligaciones de ese tributo nacidas bajo su vigencia, incluidas la presentación de la declaración y su pago en los plazos respectivos y que, por tanto, ya no haya delito que perseguir por la omisión de cumplir con las obligaciones que nacieron durante la vigencia de la norma, pues subsisten no obstante la abrogación de la ley. De ahí que la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no actualiza la aplicación del principio de retroactividad de la ley en beneficio del gobernado por supresión del tipo penal.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, las tesis sustentadas por esta Primera Sala, precisadas en el último considerando de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dése publicidad a las tesis de jurisprudencias resultantes en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes, y en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, 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 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011. LA ABROGACIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO ACTUALIZA EL SUPUESTO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL GOBERNADO POR SUPRESIÓN DEL TIPO PENAL.**

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que del artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva el principio de retroactividad de la ley en beneficio del gobernado, el cual también está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 56 y 117 del Código Penal Federal. Ahora bien, uno de los supuestos en que se actualiza la aplicación de dicho principio es cuando el legislador ha dejado de considerar típica alguna conducta sancionada por una ley anterior, o bien, ha renunciado al *ius puniendi* estatal, lo que da lugar a eximir de toda pena a su autor. A partir de lo anterior, la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a partir del 1 de enero de 2014, no implica que se haya actualizado el supuesto de supresión del tipo penal de defraudación fiscal equiparada previsto en el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, ni que el legislador haya renunciado a sancionar la defraudación fiscal equiparada, ya que el artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que se abroga la ley referida, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, prevé expresamente que las obligaciones y los derechos que hubieran nacido durante su vigencia deberán cumplirse conforme a los montos, las formas y los plazos establecidos en la ley abrogada y demás disposiciones aplicables, lo que se traduce en que las obligaciones de los contribuyentes en relación con el citado impuesto, entre las que se encuentran las de presentar declaración y las de pago no cubiertas, continúan siendo exigibles por la realización de las situaciones jurídicas o de hecho que

hayan dado lugar al surgimiento de obligaciones durante la vigencia de la ley abrogada. Así, la inexistencia del impuesto no tiene el alcance de establecer que hayan cesado las obligaciones de ese tributo nacidas bajo su vigencia, incluidas la presentación de la declaración y su pago en los plazos respectivos y que, por tanto, ya no haya delito que perseguir por la omisión de cumplir con las obligaciones que nacieron durante la vigencia de la norma, pues subsisten no obstante la abrogación de la ley. De ahí que la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no actualiza la aplicación del principio de retroactividad de la ley en beneficio del gobernado por supresión del tipo penal.

### 1a./J. 78/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 301/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 11 de septiembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 198/2017, en el que determinó que el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación vigente en 2008, en la época de los hechos imputados, establecía un tipo especial, y que si bien la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única había sido abrogada por decreto publicado en 2013, en vigor a partir de 2014, no permitía que operara a favor del quejoso la aplicación retroactiva de la ley, en tanto que tal abrogación no tenía efectos hacia el pasado porque no implicó una modificación al tipo penal previsto en el citado precepto, pues la abrogación de esa ley tributaria sólo evidenciaba la intención del legislador, en lo sucesivo, de no continuar con la imposición de dicha contribución, pero no de dejar de sancionar penalmente las conductas producidas durante la vigencia de esa norma, por lo que debía atenderse al principio de legalidad, conforme al cual todo delito debe ser juzgado y sancionado de acuerdo con las previsiones contenidas en la ley que rija en la fecha en que se cometió el acto criminal; y,

El emitido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 119/2015, del que derivó la tesis aislada I.7o.P.38 P (10a.), de título y subtítulo: "DELITO DE DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARABLE, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AL ABROGARSE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2014, LA OMISIÓN DE PRESENTAR POR MÁS DE DOCE MESES LA DECLARACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, A PARTIR DE DICHA FECHA, DEJÓ DE TENER CARÁCTER DELICTIVO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo IV, octubre de 2016, página 2860, con número de registro digital: 2012843.

Tesis de jurisprudencia 78/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de diciembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011. LA ABROGACIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO IMPLICA LA SUPRESIÓN DEL TIPO PENAL RELATIVO.**

Conforme al precepto citado, será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, a quien omita presentar, por más de doce meses, la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente. Ahora bien, al instituirse una omisión como tipo penal, en su configuración subyace la existencia de una norma preceptiva que impide al sujeto activo contribuyente actuar en determinado sentido; que en el caso de la defraudación fiscal equiparada se traduce en la obligación de presentar la declaración de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales correspondientes, en términos de los artículos 6o. y 31 del Código Fiscal de la Federación y de pagar una de las contribuciones que, conforme a la clasificación del artículo 2o. del mismo código tributario, comprende a los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Entonces, si bien dentro de los elementos que integran el tipo penal se encuentran los normativos de valoración jurídica, como son "la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales y la existencia de la contribución correspondiente" y se dotan de contenido a través de las normas fiscales aplicables, dichos elementos no se modifican por virtud de la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, pues el artículo décimo segundo transitorio del decreto por el que se abrogó, los sigue dotando de contenido, ya que establece expresamente que las obligaciones y los derechos que hubieran nacido durante su vigencia deberán cumplirse conforme a los montos, las formas y los plazos establecidos en la ley abrogada y demás disposiciones aplicables, entre otras. Por tanto, la abrogación de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a partir del 1 de enero de 2014, en la que se prevé bajo su vigencia quiénes son los sujetos obligados al pago del impuesto, así como la obligación de presentar las declaraciones y los plazos para hacerlo, no implica la supresión del aludido tipo penal, toda vez que dicha abrogación sólo tiene efectos a partir de su vigencia, sin que pueda incidir en las conductas a que refiere el tipo penal

durante la vigencia de aquella ley fiscal, ya que la abrogación de la obligación tributaria no conlleva que la conducta típica realizada durante su vigencia, no amerite sanción alguna.

### 1a./J. 77/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 301/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 11 de septiembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 198/2017, en el que determinó que el artículo 109, fracción V, del Código Fiscal de la Federación vigente en 2008, en la época de los hechos imputados, establecía un tipo especial, y que si bien la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única había sido abrogada por decreto publicado en 2013, en vigor a partir de 2014, no permitía que operara a favor del quejoso la aplicación retroactiva de la ley, en tanto que tal abrogación no tenía efectos hacia el pasado porque no implicó una modificación al tipo penal previsto en el citado precepto, pues la abrogación de esa ley tributaria sólo evidenciaba la intención del legislador, en lo sucesivo, de no continuar con la imposición de dicha contribución, pero no de dejar de sancionar penalmente las conductas producidas durante la vigencia de esa norma, por lo que debía atenderse al principio de legalidad, conforme al cual todo delito debe ser juzgado y sancionado de acuerdo con las previsiones contenidas en la ley que rija en la fecha en que se cometió el acto criminal; y,

El emitido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 119/2015, del que derivó la tesis aislada I.7o.P.38 P (10a.), de título y subtítulo: "DELITO DE DEFRAUDACIÓN FISCAL EQUIPARABLE, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AL ABROGARSE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2014, LA OMISIÓN DE PRESENTAR POR MÁS DE DOCE MESES LA DECLARACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, A PARTIR DE DICHA FECHA, DEJÓ DE TENER CARÁCTER DELICTIVO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo IV, octubre de 2016, página 2860, con número de registro digital: 2012843.

Tesis de jurisprudencia 77/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de diciembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**EXPLORACIÓN, EXTRACCIÓN Y TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS. LOS ACUERDOS ENTRE LOS PROPIETARIOS O POSEEDORES DE LAS TIERRAS, BIENES Y DERECHOS AFECTADOS Y LOS ASIGNATARIOS, CONTRATISTAS Y PERMISIONARIOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY RELATIVA, PUEDEN VALIDARSE MEDIANTE DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 221/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO QUINTO Y OCTAVO, AMBOS EN MATERIA CIVIL, DEL PRIMER CIRCUITO. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: NATALIA REYES HERÓLES SCHARRER.

CONSIDERANDO:

**5. PRIMERO.—Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en atención a que el presente expediente versa sobre la denuncia de una posible contradicción de tesis suscitada entre criterios de órganos colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo corresponde a la materia en la que se encuentra especializada esta Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**6. SEGUNDO.—Incompetencia.** Con independencia de lo anterior, esta Sala no es competente para conocer del criterio emitido por el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión número \*\*\*\*\* y el sustentado por el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito** que se proponen como contradictorios, toda vez que en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226 de la Ley de Amparo; 10, fracción VIII, y 41 Ter, fracción I, 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 Tribunal Pleno; y 3 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, corresponde a los Plenos de Circuito resolver las contradicciones de tesis suscitadas entre los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito.

7. Asimismo, de conformidad con el artículo 226 de la Ley de Amparo y el Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo tiene competencia para conocer de contradicciones de tesis suscitadas entre sus Salas, o bien, entre las sustentadas por el Pleno o sus Salas y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como las originadas entre los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de diversa especialidad de un mismo Circuito y/o los Tribunales Colegiados de diverso Circuito.

8. En el caso, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito —cuyo criterio no es factible que sea revisado por este Alto Tribunal— **pertenece al mismo Circuito y especialidad que el diverso Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil**, destacando que, respecto a este último Tribunal Colegiado, sí se justifica la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la medida en que a diferencia de aquél, sostuvo un criterio divergente respecto del sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito**, que pertenece a diverso Circuito.

9. En este sentido, resulta innecesario analizar el criterio emitido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, así como la remisión de los autos al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, toda vez que mediante esta ejecutoria se emite el criterio que debe prevalecer.

10. TERCERO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional, 227, fracción II, en relación con el 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue realizada por el Magistrado presidente del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el cual es uno de los órganos entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

11. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Esta Primera Sala estima que existe contradicción de criterios, ya que los órganos colegiados contendientes, examinaron la misma cuestión jurídica y adoptaron criterios discrepantes.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Véase el criterio 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

**12.** Para corroborar lo anterior, es necesario precisar los antecedentes de los asuntos sometidos a consideración de los órganos jurisdiccionales involucrados y sus respectivas posturas.

**13. I. Postura del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.** Las ejecutorias del órgano colegiado versaron sobre los temas que a continuación se precisan.

**14. i.** La empresa \*\*\*\*\* y distintas de sus filiales, promovieron diligencias de jurisdicción voluntaria con el objeto de validar los acuerdos de voluntades relacionados con la servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso celebrados con distintas personas físicas, en términos de lo previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

**ii.** Los Jueces de Distrito a quienes se turnaron los asuntos, determinaron desechar las solicitudes planteadas por las promoventes, al estimar que las diligencias de jurisdicción voluntaria fueron presentadas fuera del plazo de treinta días naturales siguientes a su celebración, en términos de lo previsto en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, de manera que su presentación resultaba extemporánea.

**iii.** Inconformes con esas determinaciones, las promoventes presentaron demandas de amparo en la vía indirecta, donde además plantearon la inconstitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

**iv.** Los Jueces de Distrito a quienes correspondió el conocimiento de los asuntos, resolvieron negar los amparos al estimar que la presentación de las jurisdicciones voluntarias se hizo en forma extemporánea, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 85/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala, de título y subtítulo: "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."

**v. Amparos en revisión.** Las quejas interpusieron sendos recursos de revisión, que fueron turnados al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Mate-

---

CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN-  
TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE  
IGUALES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII,  
agosto de 2010, página 7, tesis P./J. 72/2010.



ria Civil del Primer Circuito (\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*).

**15.** En los recursos de revisión se expusieron argumentos similares y el Tribunal Colegiado resolvió sustancialmente lo siguiente:

**16. a)** Que si bien tradicionalmente se ha establecido que los actos emitidos en la jurisdicción voluntaria son actos fuera de juicio contra los que procede el juicio de amparo indirecto, en términos de lo previsto en el dispositivo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo; sin embargo, los actos reclamados no eran combatibles en la vía de amparo indirecto, por emanar de un procedimiento especial en el que formalmente se dicta sentencia de fondo y, por ello, la resolución que se emita debe combatirse a través del juicio de amparo directo.

**17. b)** Para arribar a dicha conclusión, el Tribunal Colegiado expuso que el contrato en que se fundaron las solicitudes planteadas en la vía de jurisdicción voluntaria, se encuentra regulado por el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, de donde deriva lo siguiente:

– En términos del precepto indicado, un asignatario o contratista tiene derecho a que el acuerdo alcanzado en relación al uso, goce o afectación de terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, sea validado y adquiera la calidad de cosa juzgada, mediante una resolución que tenga el carácter de sentencia.

– El órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver sobre ese derecho a la validación, es un Juez de Distrito en Materia Civil o un Tribunal Agrario competente, acorde a las reglas de competencia por materia y territorio que les resulte inherente.

– El procedimiento inicia con la solicitud a la que deberá adjuntar el acuerdo existente entre las partes, que se presentará 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.

– La resolución que se emita tendrá el carácter de sentencia y debe contener la verificación de que se cumplieron las formalidades exigidas tanto en la Ley de Hidrocarburos como, en su caso, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables.

– Previamente a la resolución deberá ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado a costa del asignatario o contratista en un periódico de circulación local y en los lugares más visibles del ejido respectivo.

– La resolución debe dictarse quince días después de la publicación ya precisada, siempre que el órgano jurisdiccional (Juez de Distrito o tribunal agrario), no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos, derechos o bienes en cuestión.

– En contra de la resolución emitida sólo procederá el juicio de amparo.

**18. c)** Sobre esa base precisó, que el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos utiliza conceptos jurídicos como cosa juzgada, resolución, sentencia y juicio de amparo, por lo que en su interpretación debe atenderse al sentido técnico de esos vocablos.

**19. d)** En ese contexto, la sentencia a la que se le atribuye, por disposición expresa del legislador en la norma analizada, la calidad de cosa juzgada, al resolver sobre la validación o no validación del acuerdo alcanzado entre las partes, constituye una sentencia de fondo que no admite recurso ordinario, y solamente procede en su contra el juicio de amparo, que necesariamente tiene que ser en la vía directa, porque la resolución tiene esas características ya señaladas al resolver una materia de fondo y con la calidad de cosa juzgada.

**20. e)** Por consiguiente, concluyó que los asuntos se rigen por un procedimiento especial, distinto a la vía ordinaria civil federal y de la vía de jurisdicción voluntaria, al encontrarse sujeto a un trámite especial, previsto también en una normatividad de carácter especial, como es la Ley de Hidrocarburos, en donde se prevé un plazo específico para promover y el Juez, a fin de resolver acerca de la validación del contrato que se somete a su consideración, deberá verificar que se cumplan los requisitos ya sea de la Ley Agraria o bien, de la propia Ley de Hidrocarburos y cumplido lo anterior, deberá resolver acerca de la validación del contrato, pero sin variar el procedimiento establecido para tal efecto.

**21. f)** Por esos motivos, determinó que si la resolución que resuelve sobre el fondo de la solicitud de validación es materia de amparo en la vía directa; entonces la determinación que la desecha debe entenderse que es una resolución que pone fin a esa instancia, e igualmente es irrecurrible y, por ello, solamente es reclamable mediante el juicio de amparo en vía directa; lo que produjo que ordenara dejar insubsistentes las sentencias recurridas, declarar sin materia los recursos de revisión y ordenar remitir las demandas de amparo y sus anexos a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribu-

nales Colegiados de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito, para que las registrara y se devolvieran al Tribunal Colegiado en vía de amparo directo.

22. Las resoluciones emitidas por el órgano colegiado dieron origen a la tesis de jurisprudencia,<sup>4</sup> que dice:

"SOLICITUD PARA VALIDAR UN CONTRATO DE SERVIDUMBRE VOLUNTARIA, CONTINUA Y APARENTE DE PASO, REGULADA POR EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE HIDROCARBUROS. SI LA RESOLUCIÓN QUE RESUELVE EL FONDO DE AQUÉLLA ES MATERIA DE AMPARO DIRECTO, LA QUE LA DESECHA DEBE ENTENDERSE QUE PONE FIN A ESA INSTANCIA Y, POR ENDE, ES RECLAMABLE EN LA MISMA VÍA. La solicitud para validar un contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso, regulada por el artículo citado, es un procedimiento especial que se distingue de la vía ordinaria civil federal y de la vía de jurisdicción voluntaria, porque se encuentra sujeto a un trámite especial, previsto también en una normativa de carácter especial, como es la Ley de Hidrocarburos, en donde se prevé un plazo específico para promover, y el Juez a fin de resolver acerca de la validación del contrato que se somete a su consideración deberá verificar que se cumplan los requisitos ya sea de la Ley Agraria, o bien, de la propia Ley de Hidrocarburos, y hecho lo anterior, deberá resolver acerca de la validación del contrato, pero sin variar el procedimiento establecido para tal efecto. Conforme a la clasificación de las vías, en la medida que se trata de un procedimiento especial, se excluye la vía ordinaria para su tramitación. Consecuentemente, aunque la vía elegida por la quejosa para validar un contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso fue la jurisdicción voluntaria, que se caracteriza porque no se dirime una controversia del orden judicial y no implica una cuestión que contenga una sentencia judicial, ya que no hay litigio; en el caso, prevalece la naturaleza de la prestación principal para determinar si la resolución final que se emita en el procedimiento de validación, es susceptible de impugnarse a través de la vía de amparo directo o amparo indirecto. En el procedimiento que establece el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, no existe una cuestión contenciosa que deba dilucidarse frente a otra parte, sino que se trata de una solicitud formulada ante el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario Agrario para que determine si el contrato cumple con la propia ley. Por lo tanto, en el procedimiento previsto en el referido artículo 105, la litis consiste en someter, por parte del contratista a la autoridad competente, la validación de un contrato a fin de que la resolución que emita le otorgue la calidad de cosa

<sup>4</sup> Décima Época, jurisprudencia, I.15o.C. J/1 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de junio de 2019 «a las 10:34 horas», página 4905, materias común y civil, registro digital: 2020220 «y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, Tomo VI».

juzgada y, por ende, oponible a cualquier otra parte. De tal manera que ese procedimiento no se produce frente a la contraparte del actor, sino que por su propia naturaleza, es la autoridad competente quien decide sobre la validación del contrato sometido a su potestad, lo que implica un análisis de fondo y, por ende, la emisión de una resolución sustantiva, que no corresponde dictar en la jurisdicción voluntaria. De lo que se deduce que si la resolución que resuelve sobre el fondo de esa solicitud de validación es materia de amparo en la vía directa; entonces la resolución que la desecha, debe entenderse que pone fin a esa instancia, por lo que tampoco admite recurso y sólo es reclamable en juicio de amparo en vía directa."

**23. II. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**

- La quejosa \*\*\*\*\*, promovió diligencias de jurisdicción voluntaria con el objeto de validar el contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso celebrado con una persona física, en términos de lo previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

- El Juez Décimo de Distrito en el Estado de Chihuahua desechó el procedimiento de diligencias en jurisdicción voluntaria, al estimar que no se reunía el requisito previsto en el artículo 530 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por no haberse promovido cuestión alguna entre partes determinadas y porque las resoluciones que se emiten en las diligencias de jurisdicción voluntaria no tienen el carácter de cosa juzgada.

- Inconforme con esa determinación, la quejosa promovió juicio de amparo indirecto. El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Segundo de Distrito en la ciudad de Chihuahua (expediente \*\*\*\*\*). En la sentencia de amparo indirecto se desestimaron los motivos de inconformidad por inoperantes, dado que el auto impugnado se basó en dos argumentos torales y la quejosa sólo combatió uno, por lo que negó el amparo.

- La quejosa interpuso recurso de revisión, del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

- Al resolver el recurso, el órgano colegiado estimó que la jurisdicción voluntaria promovida para la validación del contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso, es la vía procesal idónea para dar cumplimiento a la obligación legal prevista en la Ley de Hidrocarburos, de acuerdo al artículo 530 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente a la Ley de Hidrocarburos, ya que se trataba de actos en los que por disposición

de la ley o por solicitud de los interesados se requería la intervención del Juez, sin que exista controversia entre las partes.

- Asimismo, consideró que si bien existen criterios en el sentido de que las resoluciones emitidas en jurisdicción voluntaria no tienen la calidad de cosa juzgada, también es verdad que en relación a la validación del contrato referido, dicha categoría la prevé el numeral 105 de la Ley de Hidrocarburos, cuya observancia es obligatoria para el Juez que conozca del asunto, pues debe entenderse que la legislación en la materia es de aplicación preferente a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en atención al principio fundamental de que la ley especial debe prevalecer sobre la regla general.

- Por esos motivos, el órgano colegiado concedió el amparo, para que la autoridad responsable proveyera sobre la solicitud de validación planteada, en la inteligencia de que la jurisdicción voluntaria sí es la vía idónea para la validación del acuerdo de voluntades presentado.

**24. Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala del Alto Tribunal considera que, el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos contendientes hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

**25.** Los Tribunales Colegiados resolvieron la cuestión jurídica descrita de modo diferente, ya que mientras el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** estimó que, la solicitud de validación de los acuerdos o contratos regulados en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, se debe tramitar en una vía especial, distinta a la vía ordinaria civil federal y a la vía de jurisdicción voluntaria, con motivo de sus características especiales; en cambio, **el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito** llegó a la conclusión de que la solicitud de validación de ese tipo de acuerdos, regulados en el precepto indicado, deben ser tramitados mediante diligencias de jurisdicción voluntaria, ya que se trata de actos en los que por disposición de la ley y por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez, sin que exista controversia entre las partes, con la única salvedad que la resolución que se emite sí constituye cosa juzgada por disposición de la ley especial.

**26. Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** En el caso, se estima cumplido, pues una vez advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, emerge el cuestionamiento siguiente: **¿Es factible que mediante las diligencias de jurisdicción voluntaria se solicite la validación de los acuerdos a que se refiere el artículo**

**105 de la Ley de Hidrocarburos, o dicha solicitud debe sustanciarse en una vía procesal autónoma regida sólo con esa ley especial?**

**27. QUINTO.—Estudio.** Con el propósito de establecer el criterio que debe prevalecer sobre la cuestión jurídica debatida, el estudio se dividirá en tres apartados, el primero se ocupa del procedimiento previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos relacionado con la validación de los contratos de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso; en el segundo se desarrolla lo relativo a demostrar que las diligencias de jurisdicción voluntaria son el medio idóneo para lograr la validación de los acuerdos alcanzados, y el último corresponde a la conclusión alcanzada reflejada en el criterio que debe prevalecer.

**28. Procedimiento de validación previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.**

**29.** De inicio conviene precisar que la Ley de Hidrocarburos, contiene una serie de disposiciones tendentes a regular los aspectos mandatados por el Poder Constituyente, que incluyen reglas con el propósito de ordenar los procesos de negociación que habrían de celebrarse entre, por un lado, asignatarios, contratistas y permisionarios y, por el otro, los propietarios o poseedores de las tierras, bienes y derechos que pudieran ser afectados por las actividades de los primeros, cuyo objetivo constituye la salvaguarda de los derechos de los propietarios o poseedores de las tierras, dentro del marco constitucional, entre otros.

**30.** Para establecer instancias o procedimientos uniformes y ágiles para valuar contraprestaciones e indemnizaciones o para resolver controversias, se propusieron mecanismos y reglas a fin de que los procedimientos de adquisición, uso, goce o afectaciones de terrenos, bienes y derechos fueran justos, y respetaran los intereses de ambas partes, con el objeto de privilegiar la libertad contractual de los involucrados y alcanzar acuerdos libremente.

**31.** Se planteó la intencionalidad de dotar de procedimientos específicos que permitieran a los interesados hacerse de bienes inmuebles o derechos que resultaran necesarios para el adecuado desarrollo de sus proyectos y a la par, beneficiar a los dueños de dichos terrenos, mediante contraprestaciones justas y equitativas, a fin de nivelar las asimetrías de poder que pudieran interferir en los procesos de negociación de los contratantes.

**32.** Para cumplir con la finalidad de realizar las actividades antes descritas, la legislación en la materia confiere a los asignatarios o contratistas, la

facultad para suscribir contratos de uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos con sus propietarios según lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley de hidrocarburos,<sup>5</sup> dichos acuerdos de voluntades deben realizarse de manera transparente y sujetándose a diversas disposiciones previstas en la propia ley o su reglamento.

**33.** La Ley de Hidrocarburos establece en su artículo 101 que los acuerdos en cuestión se llevarán a cabo a través de un procedimiento especial de negociación, cuyo eje central será la transparencia, con lineamientos específicos para la elaboración de avalúos y con tabuladores oficiales, tomando especiales medidas cuando se trate de sujetos previstos en la Ley Agraria.

**34.** En la hipótesis que no exista un acuerdo entre las partes, el artículo 106 de la Ley de Hidrocarburos regula el procedimiento que implica la posible constitución de una servidumbre legal, así como la potencial instauración de un proceso de mediación.

**35.** Lo anterior, permite considerar que si bien, el legislador privilegió los acuerdos voluntarios celebrados entre partes para la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos, no obstante ello, instauró diversos procedimientos para el caso de que no exista consenso entre los intervinientes y facultó la vía contenciosa al Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Agrario para que decidan la viabilidad y la creación del citado gravamen, acorde a lo que dispone el artículo 106, fracción I, en relación con el diverso 109 de la Ley de Hidrocarburos.

**36.** De igual forma, estableció el procedimiento administrativo mediador, cuya tramitación inicia ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para la viabilidad y aceptación de la contraprestación que corresponda al propietario afectado en sus bienes por la servidumbre propuesta y para el caso de no haber consenso entre los intervinientes, se podría solicitar el trámite correspondiente ante el Ejecutivo Federal para la construcción de tal gravamen por vía administrativa; lo anterior, según se advierte de lo dispuesto en la fracción II del artículo 106, en relación con los diversos 107 y 108 de la Ley de Hidrocarburos.

---

<sup>5</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 ..."

**37.** Los asuntos que dieron origen a los criterios contendientes, se encuentran relacionados con acuerdos de voluntades donde se convino la constitución de servidumbres voluntarias de paso, con el objeto de hacer posible el traslado de hidrocarburos (gas natural).

**38.** Centrada la atención en ese específico acuerdo de voluntades, cuya validación se contempla en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, representa un gravamen real sobre el predio sirviente, que comprende el derecho de tránsito de personas, de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, maquinaria y bienes de todo tipo; de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un contrato o asignación, así como todos aquellos que resulten necesarios para tal fin.

**39.** El artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, que es el que se refiere al acuerdo o contrato en cuestión, dice:

"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."

**40.** En términos del precepto transcrito, como se indicó, el problema jurídico a resolver consiste en determinar, si la jurisdicción voluntaria es el medio



procesal idóneo para solicitar la validación del acuerdo relacionado con la constitución de la servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso, o bien, si lo adecuado es que se sustancie una vía especial autónoma regida fundamentalmente por ese precepto.

**41.** Para dar respuesta a esa interrogante conviene precisar algunas particularidades en relación con la materia del acuerdo o contrato sujeto a validación, para lo que resulta indispensable tener en cuenta preceptos de la ley sobre la materia que regulan, entre otras cosas, el aprovechamiento de recursos naturales en sectores energéticos por entes privados, como pueden ser el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de gas natural, entre otros.

**42.** Para cumplir con la finalidad de realizar las actividades antes descritas, la legislación en la materia confiere a los asignatarios o contratistas, la facultad para suscribir contratos de uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos con sus propietarios, dichos acuerdos de voluntades deben realizarse de manera transparente y sujetándose a diversas disposiciones previstas en la propia ley o su reglamento.

**43.** El procedimiento para la validación de los contratos de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso para la conducción, transporte o distribución de hidrocarburos, se regula en el artículo 105 de la legislación indicada, que prevé un procedimiento ágil, a fin de lograr la salvaguarda de los derechos de los propietarios y poseedores de tierras, para brindar certidumbre jurídica en torno a los acuerdos de voluntades celebrados, con la precisión de que éstos sean justos, equitativos y en respeto de los intereses de ambas partes.

**44.** Con motivo de lo anterior, se implementó el procedimiento especial de validación de los acuerdos alcanzados, el cual quedó regulado en el numeral 105 transcrito, que tiene por objeto verificar que el acuerdo de voluntades se ajuste a la normatividad rectora, es decir, 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, sino que el artículo es categórico al precisar 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.

**45.** De manera que la circunstancia que se remita el acuerdo en cuestión al Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario competente,

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 planteada, pues del contenido de los artículos 114 y 115 de la Ley de Hidrocarburos deriva 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.

**46.** Por ese motivo, la legislación prevé que el acuerdo será nulo (artículo 115), cuando contravenga la normatividad rectora, lo que hace necesario 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.

**47.** Para validar el acuerdo alcanzado, el propio artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos establece que el juzgador tendrá que verificar si se cumplieron las formalidades exigidas en:

**a)** La propia **Ley de Hidrocarburos**; en específico, los numerales 114 y 115;

**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.**

**48.** Por tanto, solamente en el caso de que el Juez de Distrito o Tribunal 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.

**49.** Es decir, el procedimiento de validación relacionado con servidumbre voluntaria, no reviste los caracteres de juicio de cognición, ni se contempla la intervención de partes, tampoco se involucra la existencia de conflicto entre éstas, la actuación del Juez se limita a verificar si se cumplieron las condiciones exigidas en la misma ley y demás disposiciones aplicables, sin que la llamada validación equivalga a definir una controversia, estableciendo el derecho de una parte frente a la otra.

**50.** La exposición de motivos de la Ley de Hidrocarburos confirma lo anterior, dado que la intervención estatal, en relación con los acuerdos o convenios que dicha ley regula, debe tener lugar sin perjuicio de respetar la libertad contractual, buscando simplemente asegurar un equilibrio entre los intereses de los asignatarios o contratistas, y los propietarios, poseedores o titulares de los terrenos de que se trate, y de ahí que la ley contemple la llamada **validación a cargo del órgano jurisdiccional**, invariablemente sobre el presupuesto de la existencia de un acuerdo de voluntades libremente formado; tan es así, que la propia exposición de motivos, para el supuesto de no haber consenso entre contratistas y titulares del terreno o bien respectivo, prevé que se demande la constitución de una servidumbre legal, siendo esto último, evidentemente, el procedimiento contencioso que la ley contempla, no así el de validación del acuerdo de voluntades.

**51.** Sobre el particular cobra relevancia la exposición de motivos de la Ley de Hidrocarburos, que en lo conducente dice:

"El proyecto de ley, que aquí se expone, contempla que la contraprestación, así como los términos y condiciones para la adquisición, uso, goce o afectación de terrenos, bienes y derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, será negociada entre los propietarios, poseedores o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, y los asignatarios o contratistas. De esta manera, se busca privilegiar, en todo momento, la libertad contractual de los involucrados y permitirles negociar y alcanzar acuerdos libremente. No obstante, con el propósito de tener ciertos parámetros que sirvan como base para las negociaciones y eventuales acuerdos que se logren, se prevé la participación del Instituto Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, a efecto de que se establezcan los valores mínimos de referencia a partir de los cuales se podrá iniciar la negociación.

"Como ya se señaló, la intención es dotar de un procedimiento especial que permita a los interesados hacerse de los bienes inmuebles o derechos que resulten necesarios para el adecuado desarrollo de sus proyectos y, a la par, beneficiar a los dueños de dichos terrenos, con contraprestaciones que sean justas y equitativas. Por ello, la negociación deberá hacerse de manera transparente, para lo cual, los asignatarios o contratistas deberán expresar por escrito al propietario, poseedor o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, su voluntad de adquirir, usar, gozar o afectar tales bienes o derechos ..."

"Dada la diversidad de trabajos y actividades que podría realizarse al amparo de un contrato o asignación se establece que la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que se pacte deberá ser idónea para el desarrollo del proyecto en cuestión, según sus características. Asimismo, la con-

traprestación que se negocie deberá ser proporcional a las necesidades del asignatario o contratista conforme a las actividades que requiera realizar y podrá comprender pagos en efectivo o en especie, incluyendo compromisos para formar parte de proyectos y desarrollos en la comunidad o localidad, una combinación de éstas, o cualquier otra prestación que no sea contraria a la ley. Asimismo, se señala expresamente que en ningún caso se podrá pactar una contraprestación asociada a la producción de hidrocarburos de los proyectos, toda vez que éstos son propiedad de la nación ..."

"Ahora bien, para el caso de que las partes no logren un acuerdo, la ley prevé dos alternativas: la primera es promover ante un Juez de Distrito competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos, nueva figura que se incorpora a nuestro sistema jurídico ..."

**52.** De manera que la ley privilegia y procura que los acuerdos voluntarios celebrados por las partes lleguen al escrutinio de las autoridades competentes a efecto de su validación a través del procedimiento descrito en el artículo 105 referido; pero no hay sustento para considerar que se trate de una jurisdicción contenciosa, al no existir contienda o disputa entre partes; al contrario, al estar ausente la pugna de voluntades, o sea, al ejercerse la jurisdicción entre personas que se hallan de acuerdo, de inicio, se advierte que la solicitud de validación admite ser tramitada mediante diligencias de jurisdicción voluntaria, al cumplirse el presupuesto esencial de esta vía, donde está ausente la cognición que tiene como finalidad la declaración de un derecho o la constitución de una relación jurídica mediante el desarrollo de una controversia, esto, pese a que el procedimiento concreto a desahogar esté esencialmente previsto en la ley especial en materia de hidrocarburos, lo que se justifica enseguida.

**53. Diligencias de jurisdicción voluntaria como medio para lograr la validación de los acuerdos a que se refiere el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.**

**54.** En primer término es pertinente hacer las siguientes precisiones relacionadas con la figura jurídica de jurisdicción voluntaria:

**55.** La jurisdicción voluntaria ha sido considerada como un conjunto variado de actos y procedimientos que se realizan ante funcionarios judiciales. Dichos procedimientos tienen como característica común la ausencia de conflicto entre partes. Se ha sostenido que la jurisdicción voluntaria es lo opuesto a la contenciosa, se ejerce a solicitud de una o por consentimiento de las dos partes, en un procedimiento en el que el litigio está ausente, a veces latente pero nunca presente.

**56.** La jurisdicción voluntaria puede definirse como la función que ejercen los Jueces, a solicitud de una o varias personas, en los casos especialmente previstos en la ley, que tiene como finalidad cooperar en el nacimiento de determinadas relaciones jurídicas. La característica primordial de la figura jurídica señalada, es la ausencia de controversia, o de parte contendiente.

**57.** El derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado Mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto.<sup>6</sup>

**58.** La jurisdicción es la facultad de un órgano jurisdiccional para decidir el derecho. Calamandrei, citado por Benigno Cabrera en su obra: *Teoría general del proceso y la prueba*, refiere que: "la función de la jurisdicción es la declaración de certeza".<sup>7</sup>

**59.** Un elemento característico para lo cual se acude al Juez, es para que sea él quien realice la declaración de certeza, pero bajo un criterio más técnico.

**60.** El procesalista Giuseppe Chiovenda, citado por Cabrera Benigno, define a la jurisdicción como: "la función del Estado, que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley, mediante la sustitución de la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva."<sup>8</sup>

**61.** El operador jurídico encargado de la función jurisdiccional, además, tiene a su cargo otras funciones de distinta naturaleza, como es el caso de la jurisdicción voluntaria, que por su especial naturaleza faculta a los Jueces autorizar o solemnizar ciertos actos, distintos de la actividad de juzgamiento.

**62.** Los asuntos de jurisdicción voluntaria, como se ha dicho, carecen de conflicto, elemento fundamental de la verdadera jurisdicción ordinaria.

<sup>6</sup> Así lo sostuvo este Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.).

<sup>7</sup> Cabrera, Benigno, *Teoría General del Proceso y la Prueba*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Cía. Ltda., 1996, página 83.

<sup>8</sup> Benigno, Cabrera, *op. cit.*, Benigno Cabrera, página 86.

Su base radica en que el o los peticionarios de mutuo acuerdo acuden ante una autoridad pública para que autorice o solemnice determinado acuerdo.

**63.** Una particularidad que distingue a la jurisdicción voluntaria de la contenciosa es la inexistencia de partes, ya que las denominaciones de actor y demandado se da en virtud de un conflicto de intereses que conforman al litigio (entendido como el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro).<sup>9</sup>

**64.** José de Vicente y Caravantes define la jurisdicción voluntaria como la que ejerce el Juez en actos o asuntos que, o por su naturaleza o por el estado en que se hallan, no admiten contradicción de parte, emanando su parte intrínseca de los mismos interesados, que acuden ante la autoridad judicial, la cual se limita a dar fuerza y valor legal a aquellos actos por medio de su intervención o de sus providencias, procediendo sin las formalidades esenciales de los juicios.<sup>10</sup>

**65.** El autor Lino Enrique Palacio en su obra *Manual de Derecho Procesal Civil*, al referirse a la jurisdicción voluntaria, se manifiesta en los siguientes términos: "Tradicionalmente se designa así a la función que ejercen los jueces con el objeto de integrar, constituir o acordar eficacia a ciertos estados o relaciones jurídicas privadas (ver *supra*, no 36). Como ya se ha destacado, se trata de una función ajena al normal cometido de los órganos judiciales, el cual consiste en la resolución de los conflictos jurídicos suscitados entre dos o más personas."<sup>11</sup>

**66.** En relación a las actividades que ejecuta el Juez, en referencia a la definición anterior, se encuentran tres actividades fundamentales: "integrar, constituir o acordar eficacia a ciertos estados o relaciones jurídicas privadas", por lo que en ese tipo de diligencias el órgano jurisdiccional actúa con la única finalidad de solemnizar, autorizar o garantizar cualquier derecho en estricto cumplimiento, en actos carentes de controversias y de esta manera dar la trascendencia para los posteriores efectos que surgen de los actos no contenciosos.

<sup>9</sup> Carnelutti, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Ed. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2005, tomo I, página 44.

<sup>10</sup> Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* (Tomo V), Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1978, página 605.

<sup>11</sup> Palacio, Enrique, *Manual de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, página 87.

**67.** Respecto del ejercicio de la jurisdicción voluntaria Devis Echandía destaca la falta de desacuerdo y la explica, así: "La jurisdicción voluntaria se ejercita a solicitud de una persona que necesita darle legalidad a una actuación o certeza a un derecho, o por varias pero sin que exista desacuerdo entre ellas al hacer tal solicitud y sin que se pretenda vincular u obligar a otra persona con la declaración que haga la sentencia."<sup>12</sup>

**68.** Otros autores como Calamandrei otorgan un carácter intermedio a la jurisdicción voluntaria entre la función jurisdiccional y administrativa, al decir que: "... entre la función jurisdiccional y la administrativa, está la llamada jurisdicción voluntaria; la cual, aun siendo, como veremos enseguida, función sustancialmente administrativa, es subjetivamente ejercida por órganos judiciales y, por eso, se designa tradicionalmente con el nombre equívoco de jurisdicción, si bien acompañado con el atributo de voluntaria que tiene la finalidad de distinguirla de la verdadera y propia jurisdicción ..."<sup>13</sup>

**69.** Respecto al tema, Alfredo Rocco explica lo siguiente: "la jurisdicción voluntaria forma parte de la actividad administrativa del Estado y explica su razón de ser en la siguiente forma: a) Una de las maneras de proveer a la tutela de los intereses humanos, es conceder eficacia jurídica a la voluntad privada; b) Dicha eficacia puede estar subordinada a determinadas condiciones de forma o de tiempo, y especialmente a una confirmación de parte del Estado sobre la conveniencia o legalidad del acto; c) La jurisdicción voluntaria tiene como fin llevar a cabo esa confirmación, que en algunos casos se confía al órgano jurisdiccional, pero que no por ello deja de ser actividad administrativa; d) Mientras que la jurisdicción contenciosa tiene por objeto remover los obstáculos para la satisfacción de los intereses particulares y presupone una relación jurídica concreta ya formada, en la voluntaria sucede lo contrario, el Estado interviene para la formación de las relaciones jurídicas concretas, acreditando en forma solemne, la conveniencia o legalidad del acto que se va a realizar o se ha realizado ya."<sup>14</sup>

**70.** Sobre la base de las acepciones doctrinales, se estima que la jurisdicción voluntaria es el conjunto de procedimientos a través de los cuales se solicita de una autoridad que fiscalice, verifique o constituya una situación jurídica de trascendencia social en beneficio del o los participantes, situa-

<sup>12</sup> Devis, Echandía, *Compendio de Derecho Procesal*, Bogotá, Editorial ABC, 1978, página 70.

<sup>13</sup> Calamandrei, Piero, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Bogotá, Editorial Leyer, S.A., página 64.

<sup>14</sup> Citado por Eduardo Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, vigésima quinta edición actualizada, páginas 516 y 517, Editorial Porrúa, S.A. México, 1999.

ción que se mantiene en tanto no cambien las circunstancias del negocio que les dio origen y mientras no surja una cuestión litigiosa o controvertida, donde el Juez participa en forma imparcial e independiente con el objeto de generar un vínculo jurídico resultante por su intervención, a pesar de la inexistencia de conflicto de intereses entre el o los solicitantes.

**71.** Por lo anterior, se puede considerar a la jurisdicción voluntaria como una actividad jurisdiccional al ubicarse en la esfera extralitigiosa, al caracterizarse por la inexistencia de una confrontación de intereses, requisito indispensable para el surgimiento del litigio.

**72.** Existen algunos aspectos propios de la jurisdicción contenciosa que no están presentes en la jurisdicción voluntaria:

**a.** Carece de partes en sentido estricto, elemento de forma de la jurisdicción en los procedimientos de cognición, es decir, el peticionario no solicita nada contra alguien.

**b.** El juzgador sólo conoce la "verdad" en parte, sobre todo de quien la presenta y no de una contraparte que puede oponer resistencia; por ello no juzga, únicamente emite un acto de declaración de certeza o lo rechaza.

**c.** La sentencia con la cual se pronuncia el Juez sobre los asuntos de la jurisdicción voluntaria carece de los elementos fundamentales que tiene cuando opera sobre asuntos contenciosos.

**73.** De lo anterior deriva, que la jurisdicción voluntaria es un procedimiento de mera constatación o demostración de hechos o circunstancias en el que no es legalmente posible ejercitar acciones respecto de las cuales proceda oponer excepciones, ya que aquélla sólo es procedente cuando no se plantea o suscita controversia alguna o conflicto entre partes determinadas, pues de existir, deberá ejercitarse en jurisdicción contenciosa y no en la voluntaria.

**74.** Consecuentemente, lo que caracteriza a un procedimiento seguido en jurisdicción voluntaria es la ausencia de controversia, litigio o conflicto entre partes, es decir, que no haya oposición de intereses; además, no tiene partes en sentido estricto, porque el peticionario o pretensor no pide algo contra nadie, le falta, pues, un adversario. Tampoco tiene controversia; si ésta apareciere, si a la pretensión del promovente se opusiere alguien que se considera lesionado por ella, el acto judicial se transforma en contencioso, cuya característica es llevar en potencia, al menos, la contienda.



**75.** Al trasladar lo anterior al procedimiento de validación de los acuerdos de voluntades previstos en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, se estima que se trata de un procedimiento especial en el cual, con independencia de que sea promovido por el asignatario, porque a él es a quien la ley impone esa carga, debe entenderse ambas partes en el contrato tienen interés en su validación, y su objeto es la intervención del Juez para dotar de mayor fuerza al acto jurídico, corroborando en lo posible que éste se ajuste a las exigencias legales, acto que por la trascendencia de su contenido, es necesaria la intervención del órgano jurisdiccional para la producción plena de sus efectos.

**76.** En el apartado que antecede ya quedó evidenciado, que el proceso de validación previsto en el referido numeral 105 de la Ley de Hidrocarburos, emana de una solicitud carente de litigio, puesto que lo pretendido, se insiste, constituye únicamente el escrutinio por parte de autoridad competente de los requisitos implementados por la ley para la celebración de contratos en materia de hidrocarburos y verificar los términos en ellos contenidos.

**77.** Lo anterior, porque tal procedimiento sometido a la función del aparato jurisdiccional, surge de la solicitud de una o varias personas, que tiene como finalidad cooperar en el nacimiento de determinadas relaciones jurídicas, con ausencia de controversia y de parte contendiente, por lo que el proceso de validación del convenio de servidumbre voluntaria planteado vía jurisdicción voluntaria es idóneo para que la autoridad analice las particularidades del asunto y el cumplimiento de la normatividad aplicable, con el objeto que se verifique la satisfacción de los requisitos para la validación del acto, mediante el estudio pormenorizado de la cuestión planteada, porque el juzgador debe verificar 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.

**78.** Ello encuentra sustento precisamente porque el Juez interviene posteriormente a la celebración del acto para que éste tenga eficacia legal, de ahí que el carácter diferencial de la jurisdicción voluntaria es su fin constitutivo, porque en ella se tiende a la constitución de nuevos estados jurídicos o al desenvolvimiento de relaciones ya existentes, donde el órgano jurisdiccional interviene para la formación de relaciones jurídicas concretas, acreditando en forma solemne la conveniencia del acto realizado, ya que el referido procedimiento de validación no es una controversia o proceso en el que dos partes intervengan en un litigio donde manifiesten pretensiones opuestas, sino que se trata de un procedimiento en el que únicamente se verifica que el acuerdo alcanzado por las partes (contratista o asignatario y el propietario o titular de los terrenos, derechos o bienes que serán materia de uso, goce o afectación)

cumpla con las formalidades y requisitos previstos en la ley invocada, así como en las disposiciones aplicables, pero no dirime una disputa entre dichas partes.

**79.** Sin que las particularidades de este procedimiento, como son las relativas a que la resolución que en torno a la validación o no validación del acuerdo de voluntades tendrá el carácter de una sentencia y que esta constituirá cosa juzgada, resulten relevantes para excluir la viabilidad de la jurisdicción voluntaria, pues lo esencial es que se cumple la característica básica de ausencia de litigio.

**80.** Por lo que, aun cuando en la redacción del artículo 105 de la legislación especial indicada no se haga alusión a litigio o parte demandada; sin embargo, en virtud de su instrumentación –sui generis– y dada la naturaleza de la solicitud sometida a consideración del Juez, pueden advertirse elementos característicos que admiten ser analizados mediante diligencias de jurisdicción voluntaria.

**81.** Lo anterior, debido a que el precepto referido al disponer que el Juez de Distrito en Materia Civil o en su caso, el Tribunal Unitario Agrario tengan competencia para validar el acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes, refleja una garantía que implica la intencionalidad de dotar de un procedimiento especial que permita a los interesados hacerse de ciertos derechos de inmuebles que resulten necesarios para el adecuado desarrollo de sus proyectos y a la par, beneficiar a los dueños de dichos terrenos, mediante contraprestaciones justas y equitativas, ello a fin de nivelar las asimetrías de poder que puedan interferir en los procesos de negociación de los contratantes.

**82.** Ello es así, porque no debe perderse de vista, que la causa que origina el procedimiento especial es la validación del convenio, donde el Juez o Tribunal Agrario deben verificar si en la celebración del acto jurídico se cumplieron las formalidades exigidas tanto en la legislación especial, como, en su caso, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables, adicionalmente se debe ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado, a costa del asignatario o contratista, en un periódico de circulación local y en los lugares más visibles del ejido respectivo, con el objeto que si no se tiene conocimiento de la existencia de juicios pendientes que involucren los terrenos, bienes o derechos en cuestión, se emita la resolución, que tendrá el carácter de sentencia, dentro de los quince días siguientes a la primera publicación a que se refiere la fracción II del precepto indicado.

**83.** La Ley de Hidrocarburos al exigir 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, para que el órgano jurisdiccional en su caso valide los acuerdos, se estima acorde con la finalidad que se busca, ya que la función cotidiana de los Jueces de Distrito consiste en conocer de juicios de amparo o de índole federal y por razón de su especialización, se encuentran en condiciones de analizar las particularidades del asunto y el cumplimiento de los requisitos normativos aplicables, con el objeto de dotar de mayor seguridad jurídica a los intervinientes, por ese motivo, se considera viable que la solicitud de validación a que se refiere el artículo 105 de la legislación indicada, siguiendo los actos esenciales descritos en ese precepto, se desahogue en conformidad con el procedimiento previsto para las diligencias de jurisdicción voluntaria, cuyas reglas pueden servir de soporte para el desahogo de las actuaciones que desarrollará el órgano jurisdiccional por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, necesarios para la consecución del determinado fin, se reitera, teniendo como base las pautas generales para el procedimiento de validación a que se refiere el artículo 105 de la ley indicada.

**84.** Por lo que al atender a la importancia del análisis que se haga del convenio y en virtud de lo que se busca es brindar la mayor seguridad jurídica posible, se estima que la jurisdicción voluntaria es el procedimiento legalmente apto para solicitar la revisión y en su caso, validación de los referidos convenios, al ser un proceso voluntario en el que el órgano jurisdiccional sólo interviene para darle eficacia a la formación o creación de nuevas situaciones de derecho, cuyo procedimiento tiene reglas determinadas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que se estima razonable y coherente con el fin buscado.

**85.** De ahí que se estime que las diligencias de jurisdicción voluntaria son el medio procedimental apto para validar los acuerdos descritos en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, para que el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario verifiquen el cumplimiento de las formalidades exigidas tanto en la Ley de Hidrocarburos como, en su caso, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables.

**86.** En las relatadas condiciones, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se contiene en la tesis siguiente:

EXPLORACIÓN, EXTRACCIÓN Y TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS. LOS ACUERDOS ENTRE LOS PROPIETARIOS O POSEEDORES DE LAS TIERRAS, BIENES Y DERECHOS AFECTADOS Y LOS ASIGNATARIOS, CONTRATISTAS Y PERMISIONARIOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY RELATIVA, PUEDEN VALIDARSE MEDIANTE DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. La Ley de Hidrocarburos contiene una serie de disposiciones

tendientes a regular los aspectos mandatados por el Poder Constituyente, que incluyen reglas para ordenar los procesos de negociación que habrán de celebrarse entre asignatarios, contratistas y permisionarios y, los propietarios o poseedores de las tierras, bienes y derechos que pudieran ser afectados por las actividades de los primeros. Para cumplir con la finalidad de realizar las actividades inherentes al ramo, la legislación en la materia confiere a los asignatarios o contratistas la facultad para suscribir contratos de uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos con sus propietarios según lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley de Hidrocarburos, los cuales deben realizarse de manera transparente y sujetándose a diversas disposiciones previstas en la propia ley, su reglamento y adicionalmente se prevén procedimientos específicos y ágiles orientados a evaluar y, en su caso, validar los acuerdos libremente convenidos. Ahora bien, el procedimiento de validación previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos no es de cognición contenciosa, donde intervengan dos o más partes con pretensiones opuestas, sino que se trata de un procedimiento en el que la actuación del Juez se limita a verificar si el acuerdo alcanzado por las partes (contratista o asignatario y el propietario o titular de los terrenos, derechos o bienes que serán materia de uso, goce o afectación por la constitución de una servidumbre voluntaria) cumple con las formalidades previstas en la Ley de Hidrocarburos, en su caso, en la Ley Agraria y en las demás disposiciones aplicables, pero no dirige una disputa entre partes; por lo que al no haber contendientes en sentido estricto y estar ausente alguna controversia, es indudable que dicho procedimiento de validación puede solicitarse mediante diligencias de jurisdicción voluntaria que, por su especial naturaleza, faculta a los Jueces a autorizar o solemnizar ciertos actos, distintos de la actividad de juzgamiento; lo anterior en virtud de la instrumentación –sui generis– del referido procedimiento, donde al atender a la naturaleza de la solicitud sometida a consideración del Juez, pueden advertirse elementos característicos que admiten ser analizados en esa vía, cuyas reglas sirven de soporte para el desahogo de las actuaciones que desarrollará el órgano jurisdiccional por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, teniendo como base las pautas generales para el procedimiento de validación a que se refiere el precepto de la ley especial indicada, sin que las particularidades, como son las relativas a que la resolución en torno a la validación o no del acuerdo de voluntades tendrá el carácter de sentencia y que ésta constituirá cosa juzgada, resulten relevantes para excluir la viabilidad de la jurisdicción voluntaria, pues lo esencial es que se cumple la característica básica de ausencia de litigio; de manera que al atender a la importancia del análisis que se haga del convenio y en virtud de que lo que se busca es brindar la mayor seguridad jurídica posible, el procedimiento regulado para el trámite de las diligencias de jurisdicción voluntaria es legalmente apto para solicitar la revisión y, en su caso, validación de los acuerdos que regula el indicado artículo 105.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala no es competente para pronunciarse sobre la contradicción de tesis entre el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver los recursos de revisión \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión número \*\*\*\*\*.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis entre el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver los recursos de revisión \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo de Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en el último apartado de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia pronunciada en esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes, y en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 85/2017 (10a.) y 1a./J. 90/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas y del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 45, Tomo II, agosto de 2017, página 920 y 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 213, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**EXPLORACIÓN, EXTRACCIÓN Y TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS. LOS ACUERDOS ENTRE LOS PROPIETARIOS O POSEEDORES DE LAS TIERRAS, BIENES Y DERECHOS AFECTADOS Y LOS ASIGNATARIOS, CONTRATISTAS Y PERMISIONARIOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY RELATIVA, PUEDEN VALIDARSE MEDIANTE DILIGENCIAS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA.**

La Ley de Hidrocarburos contiene una serie de disposiciones tendentes a regular los aspectos mandados por el Poder Constituyente, que incluyen reglas para ordenar los procesos de negociación que habrán de celebrarse entre asignatarios, contratistas y permisionarios y, los propietarios o poseedores de las tierras, bienes y derechos que pudieran ser afectados por las actividades de los primeros. Para cumplir con la finalidad de realizar las actividades inherentes al ramo, la legislación en la materia confiere a los asignatarios o contratistas la facultad para suscribir contratos de uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos con sus propietarios según lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley de Hidrocarburos, los cuales deben realizarse de manera transparente y sujetándose a diversas disposiciones previstas en la propia ley, su reglamento y adicionalmente se prevén procedimientos específicos y ágiles orientados a evaluar y, en su caso, validar los acuerdos libremente convenidos. Ahora bien, el procedimiento de validación previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos no es de cognición contenciosa, donde intervengan dos o más partes con pretensiones opuestas, sino que se trata de un procedimiento en el que la actuación del Juez se limita a verificar si el acuerdo alcanzado por las partes (contratista o asignatario y el propietario o titular de los terrenos, derechos o bienes que serán materia de uso, goce o afectación por la constitución de una servidumbre voluntaria) cumple con las formalidades previstas en la Ley de Hidrocarburos, en su caso, en la Ley Agraria y en las demás disposiciones aplicables, pero no dirime una disputa entre partes; por lo que al no haber contendientes en sentido estricto y estar ausente alguna controversia, es indudable que dicho procedimiento de validación puede solicitarse mediante diligencias de jurisdicción voluntaria que, por su especial naturaleza, faculta a los Jueces a autorizar o solemnizar ciertos actos, distintos de la actividad de juzgamiento; lo anterior en virtud de la instrumentación –sui géneris– del referido procedimiento, donde al atender a la naturaleza de la solicitud sometida a consideración del Juez, pueden advertirse elementos característicos que admiten ser analizados en esa vía, cuyas reglas sirven de soporte para el desahogo de las actuaciones que desarrollará el órgano jurisdiccional por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, teniendo como base las pautas generales para el procedimiento de validación a que se refiere el precepto de la ley especial

indicada, sin que las particularidades, como son las relativas a que la resolución en torno a la validación o no del acuerdo de voluntades tendrá el carácter de sentencia y que ésta constituirá cosa juzgada, resulten relevantes para excluir la viabilidad de la jurisdicción voluntaria, pues lo esencial es que se cumple la característica básica de ausencia de litigio; de manera que al atender a la importancia del análisis que se haga del convenio y en virtud de que lo que se busca es brindar la mayor seguridad jurídica posible, el procedimiento regulado para el trámite de las diligencias de jurisdicción voluntaria es legalmente apto para solicitar la revisión y, en su caso, validación de los acuerdos que regula el indicado artículo 105.

### 1a./J. 79/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 221/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y los Tribunales Colegiados Décimo Quinto y Octavo, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 18 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: César de la Rosa Zubrán.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver los amparos en revisión 2/2019, 12/2019, 15/2019, 36/2019 y 61/2019, que dieron origen a la jurisprudencia I.15o.C. J/1 (10a.), de título y subtítulo: "SOLICITUD PARA VALIDAR UN CONTRATO DE SERVIDUMBRE VOLUNTARIA, CONTINUA Y APARENTE DE PASO, REGULADA POR EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE HIDROCARBUROS. SI LA RESOLUCIÓN QUE RESUELVE EL FONDO DE AQUÉLLA ES MATERIA DE AMPARO DIRECTO, LA QUE LA DESECHA DEBE ENTENDERSE QUE PONE FIN A ESA INSTANCIA Y, POR ENDE, ES RECLAMABLE EN LA MISMA VÍA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, Tomo VI, junio de 2019, página 4905, con número de registro digital: 2020220, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 10/2016, en el que consideró que la solicitud de validación de los acuerdos o contratos regulados en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos deben tramitarse mediante diligencias de jurisdicción voluntaria, ya que se trata de actos en los que por disposición de la ley y por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez, sin que exista controversia entre las partes, con la única salvedad de que la resolución que se emite sí constituye cosa juzgada por disposición de la ley especial.

Tesis de jurisprudencia 79/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de diciembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO TERCERO EXTRAÑO A JUICIO CONTRA LA ORDEN DE DESPOSESIÓN DE UN BIEN INMUEBLE. PARA DEMOSTRARLO ES SUFICIENTE EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE FECHA CIERTA ANTERIOR A DICHA ORDEN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 40/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ. 3 DE JULIO DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR, Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MONTAÑO MENDOZA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en atención a que el presente expediente versa sobre la denuncia de una posible contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de un Circuito que no tienen Pleno en Materia Civil, y el tema de fondo corresponde a esa materia, en la que se encuentra especializada esta Sala.

No pasa inadvertido para esta Primera Sala, que si bien el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con sede en Xalapa, Veracruz, no pertenecen propiamente al Décimo Segundo Circuito, lo cierto es que dictaron las resoluciones que aquí contienen en auxilio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito.



Al respecto, esta Suprema Corte ha determinado que los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, **por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilien, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo.**

En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal no establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo Circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el Circuito de que se trate no existe integrado Pleno en la materia de que se trate, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un Circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción.

Es aplicable, por identidad jurídica, la tesis de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo criterio se comparte, de título y subtítulo siguientes: "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>1</sup>

De allí que, si el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con

<sup>1</sup> Décima Época, registro digital: 2008428, Segunda Sala, jurisprudencia, visible en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 3/2015 (10a.), página 1656 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas».

sede en Xalapa, Veracruz, auxiliaron al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, y no existe Pleno en Materia Civil en el Décimosegundo Circuito; entonces la presente contradicción es competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, 226 y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, el cual dictó las sentencias que fueron materia de revisión por los Tribunales Colegiados entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

**TERCERO.—Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los órganos jurisdiccionales contendientes, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

### **I. Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región.**

**I.1. Amparo en revisión \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*),** dictado en apoyo del **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**, del cual se advierten los antecedentes siguientes:

**Juicio de amparo. \*\*\*\*\***, promovió juicio de amparo indirecto en contra del Juzgado Sexto de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa; Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Culiacán, Sinaloa; y del Juzgado Septuagésimo Tercero Civil de la Ciudad de México, Distrito Federal, lo siguiente:

"IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclama.

"De dichas autoridades señaladas como responsables, vengo reclamando la orden decretada para poner en posesión material a \*\*\*\*\*", de los siguientes bienes que el suscrito tengo en posesión material con motivo de un contrato de arrendamiento, inmuebles que describo a continuación:

"1. Parcela número \*\*\*\*\* ubicada en el \*\*\*\*\*", con superficie de \*\*\*\*\* y las siguientes medidas y colindancias: \*\*\*\*\*".

"Dicha parcela se encuentra debidamente registrada bajo la inscripción número \*\*\*\*\* del libro \*\*\*\*\* de la sección \*\*\*\*\* actualmente bajo el folio \*\*\*\*\* de la sección inmobiliaria en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de esta municipalidad.

"2. Parcela número \*\*\*\*\* ubicada en el \*\*\*\*\* , con superficie de \*\*\*\*\* y las siguientes medidas y colindancias: \*\*\*\*\* . La cual se encuentra debidamente registrado bajo la inscripción número \*\*\*\*\* del libro número \*\*\*\*\* de la sección \*\*\*\*\* , actualmente bajo el folio \*\*\*\*\* de la sección inmobiliaria en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de esta municipalidad.

"Estos bienes inmuebles los tengo en posesión material el suscrito con motivo de un contrato de arrendamiento celebrado con el señor \*\*\*\*\* , el cual exhibo para los efectos legales correspondientes.

"Teniendo conocimiento el suscrito quejoso que la orden de poner en posesión material a la tercero interesada \*\*\*\*\* , fue dictada por el C. Juez Septuagésimo Tercero de lo Civil de la Ciudad de México, Distrito Federal, dentro del expediente número \*\*\*\*\* radicado ante dicho juzgado, y que para ello giró exhorto al C. Juez de Primera Instancia del Ramo Civil en Turno en Culiacán, Sinaloa, habiéndose radicado dicho exhorto bajo el número \*\*\*\*\* ante el Juzgado Sexto de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, y que éste se encuentra realizando las órdenes y trámites correspondientes para poner en posesión material de los multicitados bienes inmuebles a la tercero interesada ya referida."

El asunto fue resuelto por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, bajo el número de expediente \*\*\*\*\* , mediante sentencia de veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo y negar la protección constitucional.

Recurso de revisión. En contra de dicha resolución, \*\*\*\*\* , interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, bajo el número \*\*\*\*\* (que corresponde al \*\*\*\*\* , del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito), el cual dictó sentencia el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, en el sentido de modificar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo.

Dicha determinación la sustentó *–en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción–*, en los razonamientos siguientes:

Señaló que en sus agravios el recurrente alegaba que fue incorrecta la determinación del Juez Federal, en cuanto a que, no era verdad que el quejoso hubiera sido oído y vencido a través de su causante, puesto que desconocía que los inmuebles estuvieran hipotecados o sujetos a un litigio, ya que dicha circunstancia no quedó probada; además, que el juzgador pasó por alto la fuerza que tiene un contrato ratificado ante notario, teniendo con ello fecha cierta, por lo que debería revocarse la sentencia recurrida.

Luego, dijo que no era materia de ese recurso el sobreseimiento decretado respecto de los actos reclamados al **encargado de la Coordinación Jurídica de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Culiacán, Sinaloa**, ello porque la parte a quien perjudicaban tales consideraciones no expresó inconformidad alguna en su contra, de tal suerte que dicho sobreseimiento, quedó firme.

Enseguida dijo que se actualizaba la improcedencia del juicio de garantías, ante la falta de interés jurídico de la parte quejosa; prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque al tenor del artículo 107 constitucional, así como 5o., 6o. y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, tratándose de actos emanados de autoridad jurisdiccional, la acreditación del interés jurídico tiene relación directa con el derecho subjetivo afectado y el promovente del juicio debe acreditar fehacientemente que es la titular de tal derecho, sin que pueda inferirse con base en presunciones, en atención al carácter excepcional que tiene el juicio de garantías y los efectos que debe tener la sentencia que conceda el amparo, ya que encierra una declaración de restitución de esos derechos afectados o violados por el acto de autoridad; ello conforme a los criterios emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, de rubros: "INTERÉS JURÍDICO. AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIENTEMENTE." e "INTERÉS JURÍDICO. DEBE ACREDITARSE PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO."

Sostuvo que si el quejoso adujo ser persona extraña al juicio y reclamó los actos que afectaban la posesión que afirmó tener en calidad de arrendatario, de las parcelas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* ubicadas en el \*\*\*\*\* , estaba obligado a justificar dos cuestiones, a saber:

**Primero.** La existencia de la causa generadora de la posesión, a través de título de fecha cierta, a fin de estar en posibilidad de determinar con certeza

si el contrato de arrendamiento era anterior o posterior al reclamo de despo-seimiento de que se duele; documento que sólo acreditaba la existencia de un acuerdo de voluntades entre dos particulares respecto de un inmueble, como lo indican las tesis jurisprudenciales del Pleno y Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "POSESIÓN. PARA QUE SEA OBJETO DE PROTECCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO DEL ORDEN CIVIL, DEBE ACREDITAR SU DERECHO A POSEER CON UN TÍTULO SUSTENTADO EN ALGUNA FIGURA JURÍDICA O PRECEPTO DE LAS LEGISLACIONES SECUNDARIAS RELATIVAS." e "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. PUEDE ACREDITARSE CON EL CONTRATO PRIVADO TRASLATIVO DE DOMINIO CUYAS FIRMAS SE RATIFICAN ANTE NOTARIO, PORQUE ES UN DOCUMENTO DE FECHA CIERTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)."

**Segundo.** El hecho de la posesión material. En efecto, consideró que la reclamación de actos de despo-seimiento, tiene como presupuestos la posesión y la causa generadora y, en ese sentido, debía tenerse en cuenta la naturaleza del acto que se reclamaba; para lo cual destacó que cuando el menoscabo del derecho de posesión se hace derivar directamente de la propiedad del bien, no es un simple derecho detentatorio el que se defiende, sino la posesión originaria; y en este sentido el interés jurídico para promover el juicio de amparo queda acreditado con las documentales que demuestren esa propiedad, como se explica, entre otras tesis, en la jurisprudencia 1a./J. 21/2010, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 259, con registro digital: 164792, de rubro siguiente: "DOCUMENTO PRIVADO QUE CONTIENE UN ACTO JURÍDICO TRASLATIVO DE DOMINIO. SU COPIA CERTIFICADA POR UN FEDATARIO PÚBLICO DEBE CONSIDERARSE DE FECHA CIERTA Y, POR ENDE, SUFICIENTE PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO."

Y la diversa, también sostenida por la Primera Sala, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. PUEDE ACREDITARSE CON EL CONTRATO PRIVADO TRASLATIVO DE DOMINIO CUYAS FIRMAS SE RATIFICAN ANTE NOTARIO, PORQUE ES UN DOCUMENTO DE FECHA CIERTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)."

Sin embargo, dijo que cuando se trata de la posesión derivada, la sola circunstancia de que el documento justificativo de la causa generadora de la posesión sea de fecha cierta, no es eficaz, por sí solo, para demostrar ese

hecho, sino que requiere la justificación de la transmisión material del uso, como en el caso del arrendamiento.

Luego, si el quejoso promovió el juicio de amparo ostentándose como arrendatario y consecuente poseedor derivado del inmueble, es ese carácter el que debe acreditar fehacientemente, así como el hecho de la posesión material, por ser ésta de la cual hace derivar su afectación jurídica.

Esto es, la circunstancia de que aportara el contrato de arrendamiento de fecha cierta, dado que las firmas fueron asentadas ante notario público el cinco de julio de dos mil doce, sólo justifica que se celebró el acto jurídico traslativo de uso; pero, conforme a los artículos 203 y 205 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio a la Ley de Amparo, aunque el valor probatorio es pleno, lo cierto es que ese documento privado no tiene el alcance para demostrar el hecho de la posesión material, dado que la celebración del arrendamiento no trae consigo necesariamente que el arrendador detente materialmente el inmueble.

Lo que sustentó en la jurisprudencia del Pleno de este Máximo Tribunal, de rubro: "POSESIÓN. PARA QUE SEA OBJETO DE PROTECCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO DEL ORDEN CIVIL, DEBE ACREDITAR SU DERECHO A POSEER CON UN TÍTULO SUSTENTADO EN ALGUNA FIGURA JURÍDICA O PRECEPTO DE LAS LEGISLACIONES SECUNDARIAS RELATIVAS."

En ese sentido dijo que la sola exhibición del contrato de arrendamiento no era suficiente para tener por acreditada la posesión que afirmaba tener el recurrente, aun cuando dicho documento sea de fecha cierta, por haber sido firmado y ratificado ante notario público, y anterior al acto reclamado, por lo que al no haberlo acreditado, era inconcuso que no demostró el interés jurídico.

Aunado a lo anterior, consideró que el quejoso tampoco acreditó la posesión del inmueble, porque la posesión protegida por "*el juicio de amparo*" es la posesión jurídica –ya sea "*originaria o derivada*"– y no la simple detentación u "*ocupación de un inmueble*".

En el entendido que, en todo caso, la posesión material de un inmueble está constituida por una detentación constante en el tiempo, en la que quien la invoca se comporta ante las demás personas como el dominador de la

cosa, a través de actos de poder sobre ella, siendo además necesario que dicha posesión se sustentara en un título jurídico que encuentre su origen en una figura jurídica tutelada por la ley.

Así, determinó que tal posesión debía acreditarse en el juicio de garantías, lo que no acontecía con los medios de convicción existentes en autos, pues la prueba idónea era la testimonial, que no fue ofrecida.

En las relatadas consideraciones, determinó que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, que en relación con el diverso 63, fracción V, de la Ley de Amparo, conducía a decretar el sobreseimiento en el juicio de garantías, por lo que modificó la sentencia recurrida.

**I.2. Amparo en revisión \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*),** dictado en apoyo del **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**, del cual se advierten los antecedentes siguientes:

**Juicio de amparo. \*\*\*\*\***, promovió juicio de amparo indirecto en contra del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa; el coordinador de Central de Actuarios de Primera Instancia del Ramo Civil y Familiar, del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa; y, de la Dirección de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán, Sinaloa, lo siguiente:

"De la autoridad responsable ordenadora el C. Juez Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil, de esta ciudad de Culiacán, le reclamo la orden de lanzamiento judicial mediante el auxilio de la fuerza pública para desposearme de una finca urbana que tengo en arrendamiento, ubicada en calle \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , residencial \*\*\*\*\* , de esta ciudad de \*\*\*\*\* , a fin de poner física y materialmente a la parte actora \*\*\*\*\* que adjudicó el bien inmueble citado en un proceso judicial hipotecario bajo el expediente \*\*\*\*\* , mismo bien que a la suscrita le fue arrendada el día 03 de noviembre de 2014, por el señor \*\*\*\*\* , con vencimiento al día 03 de noviembre de 2016, acreditándose con el original del contrato de arrendamiento que para tales efectos se acompaña, es por estos actos efectuados por las autoridades responsables no tienen ninguna causa ni motivo que lo justifique y sin que la quejosa sea parte en el juicio civil del que se emanan los actos reclamados, sin tan siquiera darme derecho a defenderme u oponer las excepciones de ley, además de ser oída y vencida en juicio, por ello, de ejecutarse tal desalojo causaría a la suscrita un daño de difícil reparación,

todo ello en franca violación a las garantías de audiencia y seguridad jurídica establecidas a mi favor por la Constitución Política Mexicana.

"A la Coordinación de Central de Actuarios de Primera Instancia del Ramo Civil y Familiar del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, le reclamo la pretensión de ejecutar la orden dada por la autoridad responsable ordenadora, C. Juez Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, consistente en desalojarme con el auxilio de la fuerza pública para ejecutar la inminente orden para desposeerme de la finca urbana que tengo en arrendamiento, ubicada en calle \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , residencial la cantera, de esta ciudad de \*\*\*\*\* , misma que a la quejosa le fue arrendada de buena fe, el día 03 de noviembre de 2014, por el señor \*\*\*\*\* , con vencimiento al día 03 de noviembre de 2016, sin motivar y justificar dichos actos, ya que la suscrita no es parte del procedimiento de juicio por el cual pretenden llevar a cabo dicha diligencia de desalojo, de tal forma que tengo el derecho de defenderme y oponer las excepciones de ley, así como de ser oída y vencida en juicio, porque de otra manera de ejecutarse tal desalojo causaría a la quejosa un daño de difícil reparación, todo ello en franca violación a las garantías de audiencia y seguridad jurídica establecidas a mi favor por la Constitución Política Mexicana.

"A la Dirección de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán, Sinaloa, le reclamo la pretensión de ejecutar la orden de desalojo que dictó la autoridad responsable ordenadora C. Juez Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, consistente en desalojarme con el auxilio de la fuerza pública para ejecutar la inminente orden para desposeerme de la finca urbana que tengo en arrendamiento, ubicada en calle \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , residencia (sic) \*\*\*\*\* , de esta ciudad de \*\*\*\*\* , misma que a la quejosa le fue arrendada de buena fe, el día 03 de noviembre de 2014, por el señor \*\*\*\*\* , con vencimiento al día 03 de noviembre de 2016, sin motivar y justificar dichos actos, ya que la suscrita no es parte del procedimiento de juicio por el cual pretende llevar a cada cabo dicha diligencia de desalojo, de tal forma que tengo el derecho de defenderme y oponer las excepciones de ley, así como de ser oída y vencida en juicio, porque de otra manera de ejecutarse tal desalojo causaría a la quejosa un daño de difícil reparación, todo ello en franca violación a las garantías de audiencia y seguridad jurídica establecidas a mi favor por la Constitución Política Mexicana."

El asunto fue resuelto por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, bajo el número de expediente



\*\*\*\*\*, mediante sentencia de cuatro de abril de dos mil dieciséis, en el sentido de negar el amparo.

Recurso de revisión. En contra de dicha resolución, \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, bajo el número \*\*\*\*\* (que corresponde al \*\*\*\*\* del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito), el cual dictó sentencia el catorce de octubre de dos mil dieciséis, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo.

Dicha determinación la sustentó *—en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción—*, en los razonamientos siguientes:

De oficio estableció que se actualizaba el motivo de improcedencia previsto en el artículo 61, fracción XII, en relación con el diverso 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, toda vez que la parte quejosa no acreditó contar con un interés jurídico para la promoción de la vía constitucional.

Señaló que el artículo 5o. de la Ley de Amparo prevé que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y ello significa, que uno de los presupuestos para la procedencia de la acción constitucional es la comprobación plena de que se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Así refirió que el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad, entendiéndose por aquél la preexistencia de un derecho legítimamente tutelado por la ley, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, su titular está facultado para acudir ante el órgano jurisdiccional de amparo para demandar el cese de esa violación, de lo cual se concluye que ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico o interés legítimo individual, que para la procedencia del juicio de garantías debe tomarse en consideración.

Ello, al estimar que la acción de amparo exige como presupuesto o condición esencial para su procedencia, entre otros, la existencia de un perjuicio que afecte la persona o los derechos del impetrante, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 constitucional, las personas físicas, morales, de derecho privado y oficiales que sufren una afectación en su persona o

patrimonio derivada de una ley o de un acto de autoridad que viole sus derechos fundamentales, tienen facultad para intentar la acción de amparo ante los tribunales de la Federación.

Además dijo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo procede a instancia de parte agraviada, debiendo entenderse por perjuicio para los efectos del amparo, la lesión directa en los intereses jurídicos de una persona, o bien, una afectación indebida, derivada de una ley o de un acto de autoridad, que se hace a los derechos o intereses de un particular.

Señaló que debía tomarse en consideración lo establecido en los artículos 791 y 792 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, y luego citó el contenido de los diversos 790 y 791 de dicho código, para enseguida señalar que de estos se desprende que es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hechos, y que tal poder necesariamente debe tener una causa u origen legal.

Así, refirió que la causa u origen legal es el hecho jurídico generador de la posesión, esto es, el título por el que una persona ejerce el poder de hecho sobre la cosa, y puede ser originaria si se trata del derecho de propiedad, cuyo título es un contrato de compraventa, de donación, o de cualquier otro traslativo de dominio; o es derivada, si se trata de un derecho de uso, goce o disfrute otorgado por quien legalmente puede disponer del bien y proviene de un contrato de arrendamiento, de comodato, de usufructo, de servidumbre o de cualquier otro análogo.

De manera que, la posesión susceptible de ser respetada a través del juicio de amparo, es la que tiene una causa legal que le dé origen, esto es, la posesión jurídica, ya sea originaria, que se tiene en concepto de dueño, o derivada, la que se obtiene, en virtud del derecho de uso y disfrute otorgado por cualquiera que se encuentre facultado para transmitir ese derecho.

Por tanto, destacó que la parte inconforme, para acreditar su interés jurídico, tenía la carga procesal de demostrar de manera fehaciente que la determinación reclamada afectaba su esfera jurídica, debiendo probar que la posesión del bien en litigio y que afirma tener, se sustenta en un título o acto jurídico generador, así como también acreditar que tiene la detentación material y física de la cosa en controversia.

En relación con el primer supuesto, es decir, el título o acto jurídico generador de la posesión, la parte quejosa señaló en los antecedentes de su

demanda de amparo que el tres de noviembre de dos mil catorce, celebró contrato de arrendamiento con \*\*\*\*\* (tercero interesado y parte demandada en el procedimiento de origen), la primera como arrendataria y el segundo como arrendador del inmueble ubicado en calle \*\*\*\*\*.

Asimismo, exhibió en el juicio de amparo copia certificada del contrato de referencia, el cual se advierte fue presentado ante notario público para su certificación en esa misma fecha.

Ese contrato de arrendamiento es de fecha cierta, pues con la certificación del fedatario se prueba que en esa data se celebró; sin embargo, por sí mismo lo estimó insuficiente para acreditar su interés jurídico.

Ello, al estimar que sólo probaba el acto contenido en él, pero no la posesión en sí; de ahí que el contrato de arrendamiento no tuviera el alcance probatorio de comprobar el interés jurídico del quejoso, pues no demostraba que tuviera la posesión material del bien objeto de la controversia, en virtud de que no probaba el poder de hecho que pudiera tener sobre el bien del que alegaba derechos de posesión.

Por ello, sostuvo que ese acuerdo de voluntades se debió administrar con otros elementos de convicción, como pudiera ser la testimonial o algún otro medio de prueba que evidenciara de manera suficiente que el quejoso poseía materialmente el inmueble de referencia, lo cual no aconteció en el caso.

Así arribó a la conclusión, que el contrato de arrendamiento es insuficiente para acreditar el interés jurídico de la parte quejosa, por ende, en el caso se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, consecuentemente decretó el sobreseimiento de conformidad con el artículo 63, fracción V, de la mencionada ley.

Sobreseimiento que se hizo extensivo a los actos reclamados a las autoridades responsables ejecutoras Coordinación de Actuarios de los Juzgados de Primera Instancia de los Ramos Civil y Familiar del Distrito Judicial de Culiacán; y, Dirección de la Policía Municipal Unidad Preventiva, ambas con sede en la aludida ciudad en el Estado de Sinaloa, en virtud de que dichos actos no se reclamaron por vicios propios, sino sólo en vía de consecuencia.

**II. Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz,** quien

conoció del **amparo en revisión** \*\*\*\*\* (**cuaderno auxiliar** \*\*\*\*\*), en auxilio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Mazatlán Sinaloa, del que se desprenden los antecedentes siguientes:

**Juicio de amparo.** \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

#### **Autoridades responsables:**

- Juez Sexto de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa (ordenadora);
- Titular de la Coordinación de Actuarios de los Juzgados de Primera Instancia de los Ramos Civil y Familiar del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa; y,
- Titular de la Dirección de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán, Sinaloa (ejecutoras).

#### **Actos reclamados:**

- A la autoridad ordenadora reclamó: "*La emisión de la orden de desalojo forzoso con auxilio de la fuerza pública para lanzarme del inmueble ubicado en calle \*\*\*\*\*.*"
- A la primera autoridad ejecutora le reclamó: "*La inminente orden a sus inferiores jerárquicos para la ejecución de la orden de desocupación y/o lanzamiento con auxilio de la fuerza pública del inmueble que habita la suscrita ubicado en calle \*\*\*\*\*.*"
- A la segunda autoridad ejecutora le reclamó: "*La inminente orden a sus inferiores jerárquicos tendientes para que se desposea y desaloje del inmueble que habita la suscrita ubicado en calle \*\*\*\*\*.*"

El asunto fue resuelto por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con sede en Culiacán, bajo el número de expediente \*\*\*\*\* , mediante sentencia de veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo.

**Recurso de revisión.** En contra de dicha resolución, \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado de

Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, bajo el número de expediente \*\*\*\*\* (en auxilio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito con residencia en Mazatlán, Sinaloa), el cual dictó sentencia el once de octubre dos mil dieciocho, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo.

Dicha determinación la sustentó *—en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción—*, en los razonamientos siguientes:

En principio dijo que la quejosa en su único agravio adujo que la sentencia recurrida conculca lo dispuesto por los artículos 1o. y 17 constitucionales, así como lo dispuesto por los diversos numerales 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25.I de la Declaración Universal de Derechos Humanos, habida cuenta de que la decisión ahí contenida atenta contra los derechos humanos de acceso a la justicia o tutela judicial, dado que le impide gozar de un medio de defensa eficaz y expedito.

Lo anterior, pues contrariamente a lo determinado sí acreditó el interés jurídico para el ejercicio de la acción constitucional, dado que la diligencia de lanzamiento que se pretendió ejecutar, se entendió con la propia quejosa en su carácter de inquilina y, además, ofreció como prueba el recibo de pago signado por el arrendador; constancias que omitió justipreciar el a quo en contravención a lo dispuesto por el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y con las cuales se demuestra la posesión material que detenta en calidad de arrendataria sobre el bien inmueble controvertido, pues *—afirma—* ésta no sólo se acredita con la prueba testimonial, como erróneamente lo determinó el Juez de Distrito.

Así, el Tribunal Colegiado sostuvo que en atención a la causa de pedir, los agravios resultaron fundados y suficientes para revocar el fallo recurrido, porque en éste se determinó sobreseer en el juicio de amparo ya que se estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en razón de que la peticionaria de amparo *—que se ostentó como tercera extraña a juicio en estricto sentido—*, exhibió contrato de arrendamiento de fecha cierta respecto del bien inmueble objeto de la orden de lanzamiento reclamada; pero no acreditó la posesión material de dicho bien raíz, por lo que consideró no demostró su interés jurídico para instar el juicio constitucional.

En ese tenor, sostuvo que al margen de que contrariamente a lo determinado por el Juez y en concordancia a lo alegado por la recurrente, en el

juicio de amparo sí existieran o no pruebas suficientes para demostrar la posesión material que detenta sobre el inmueble controvertido; consideraba que cuando el peticionario de garantías reclama, en calidad de arrendatario, el desposeimiento de un inmueble ostentándose tercero extraño en estricto sentido al juicio natural, como ocurría en el caso particular, el contrato de arrendamiento de fecha cierta, por haber sido ratificado ante notario público, era suficiente por sí mismo para acreditar el interés jurídico en el amparo; pues dicha documental constituía una base objetiva, en virtud de la cual se producía la convicción de que tenía derecho a poseer y/o ocupar el bien inmueble correspondiente; habida cuenta de que la posesión del inmueble en el contexto que la consideró el a quo, esto es, como la detentación material o física del bien inmueble no era un hecho que, por sí mismo generara consecuencias jurídicas, sino más bien la expresión del derecho que se tenía para poseer un bien determinado; el cual debía tener origen en alguna de las figuras contempladas en las legislaciones relativas como lo es, en el caso, la figura jurídica del arrendamiento como causa generadora de esa posesión.

Además, dijo que la fecha cierta del contrato de arrendamiento era el dieciséis de diciembre del año dos mil doce, y el acuerdo que ordenó el lanzamiento reclamado era de veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, esto es, que al momento de su emisión el referido contrato ya detentaba fecha cierta.

Incluso, destacó el tribunal, que la fecha cierta del pacto se dio antes del inicio del juicio natural que se radicó en dos mil trece, aunado a que la vigencia del contrato de mérito era hasta diciembre de dos mil dieciocho.

Por ende, concluyó que al margen de que la quejosa-recurrente hubiera aportado pruebas suficientes o no para demostrar la posesión material del inmueble controvertido, no fue correcto el sobreseimiento decretado con base en la falta de interés jurídico por no haber acreditado tal extremo; pues tal aspecto no constituía un requisito para probar el interés jurídico del tercero extraño promovente cuando exhibía un contrato de arrendamiento de fecha cierta, como en el caso ocurrió.

En esas condiciones, estimó que en el particular, la peticionaria sí acreditó su interés jurídico para acudir al juicio de garantías dado que demostró gozar de un derecho sobre el bien inmueble controvertido que se ve trastocado con motivo de la orden de lanzamiento reclamada, lo que evidentemente generaba un perjuicio en su esfera de derechos que la facultaba para instar la acción constitucional en su contra.

Luego, dijo que al no existir otras causas de improcedencia hechas valer por las partes, ni advertir ese Tribunal Colegiado la actualización de alguna de ellas; en términos del artículo 93, fracciones I, III y IV, de la Ley de Amparo; lo procedente era revocar la sentencia recurrida, levantar el sobreseimiento, y analizar los conceptos de violación formulados.

Así, determinó que el primer concepto de violación que hizo valer la quejosa era fundado, pues era tercero extraña en estricto sentido a la controversia de origen al no ser parte actora ni demandada y, además, había demostrado con el contrato de arrendamiento de fecha cierta, que tenía el carácter de arrendataria del aludido bien inmueble controvertido, desde el dieciséis de diciembre de dos mil doce y con vigencia hasta el dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho, en que vencía el aludido pacto; por lo que la orden de lanzamiento de veintinueve de agosto de dos mil dieciséis reclamada no podía ejecutarse en su perjuicio, hasta en tanto dicho acuerdo de voluntades feneciera.

A más de lo anterior, dijo que la posesión material del raíz se justificaba con el hecho de que al efectuar la diligencia que intentó materializar el lanzamiento, la aquí quejosa fue quien recibió al fedatario (actuario) y le externó que ella ocupaba físicamente el inmueble y le mostró el contrato de mérito.

Lo anterior es así, por virtud de los artículos 2280 y 2291 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, y 508, tercer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles de dicha entidad, de los que se advierte que el lanzamiento ordenado con motivo de la transmisión de la propiedad del inmueble arrendado no podrá verificarse en contra de la persona que cuente con contrato suficiente en términos de la ley respectiva que le permita hacer uso del bien raíz controvertido.

Por tanto, si como se ha visto, la peticionaria cuenta con contrato de arrendamiento de fecha cierta, celebrado y ratificado ante notario público con anterioridad, incluso, a la instauración del juicio civil, es inconcuso que se ubica en las hipótesis que establecen los aludidos numerales y, por tanto, no puede ejecutarse en su perjuicio.

Máxime que no era requisito que el citado contrato de arrendamiento se inscribiera en el Registro Público de la Propiedad en términos de lo que dispone el artículo 2283, fracción III, del Código Fiscal para el Estado de Sinaloa, dado que dicho dispositivo prevé que deberán inscribirse en el referido ente público aquellos contratos de arrendamiento de bienes inmuebles celebrados por un periodo mayor de seis años y en los que hubiera anticipos de

renta por más de tres anualidades; hipótesis que no se surten en el justificable, pues de dicho pacto se aprecia que el arrendamiento se suscribió por un plazo exacto de seis años, que va del dieciséis de diciembre de dos mil doce al dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho; y no se advierte que se hubiera convenido el pago anticipado de rentas; de ahí que, por tales razones, en el particular no podría cobrar aplicación, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 69/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "EFICACIA DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA NO INSCRITO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DE FECHA CIERTA POSTERIOR AL REGISTRO HIPOTECARIO PARA LA CONCESIÓN DEL AMPARO.", que establece que el contrato, en ese caso de compraventa, aun de fecha cierta que no hubiera sido inscrito en Registro Público de la Propiedad y del Comercio, no era oponible al acreedor hipotecario.

No se desatiende que el artículo 508 del Código de Procedimientos para el Estado de Sinaloa, refiere que la ejecución forzosa se extenderá a los causahabientes; sin embargo, en este caso concreto la quejosa no es causahabiente procesal de la demandada, pues la fecha cierta del contrato de arrendamiento es anterior a la instauración del juicio natural.

Con base en las anteriores argumentaciones, determinó conceder el amparo para el efecto de que el Juez responsable se abstuviera de perturbar dentro del expediente natural, la posesión que en su carácter de arrendataria detentaba la aquí quejosa hasta en tanto feneciera la vigencia del contrato de arrendamiento respectivo, concesión que se hizo extensiva a los actos atribuidos a las autoridades señaladas como ejecutoras, al no reclamárseles por vicios propios, sino en vía consecuencia.

**CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.** Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo con base en argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión; asimismo, deberá existir una discrepancia entre dichos ejercicios interpretativos, pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho o sobre un problema jurídico central; y, por último, dicha discrepancia deberá dar lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.



Así lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>2</sup>

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que una contradicción de tesis es existente independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. De conformidad con la tesis jurisprudencial, 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>3</sup>

De acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación.

En otras palabras, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible

---

<sup>2</sup> Novena Época, registro digital: 165077, Primera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 22/2010, página 122.

<sup>3</sup> Novena Época, registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:<sup>4</sup>

1. Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

---

<sup>4</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, 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."

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

3. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

En atención a dichos criterios, esta Primera Sala considera que **en el caso sí se actualiza la contradicción de tesis**, como se explicará a continuación.

Los dos primeros requisitos se cumplen en tanto que en ambos casos los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de analizar la problemática relativa a si el contrato de arrendamiento de fecha cierta es suficiente para demostrar el interés jurídico a fin de instar el juicio de amparo indirecto, tratándose de terceros extraños al diverso de origen, que se duelen de una orden de desposesión en este último; o si además de tal probanza resulta necesario acreditar la posesión material del bien inmueble objeto del acto reclamado.

La discrepancia de criterios se suscita entre el que sostuvo el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, al resolver los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de su índice (\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, respectivamente, del Tribunal Colegiado en Materia Civil de Décimo Segundo Circuito), frente al emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* de su índice (\*\*\*\*\* del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil de Décimo Segundo Circuito); pues de la lectura de sus ejecutorias, es claro que ambos Colegiados Auxiliares se pronunciaron sobre el mismo punto de derecho, llegando a conclusiones disímiles.

En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región** analizó juicios de amparo indirecto en los que una persona, en su carácter de tercera extraña a juicio, pretendió demostrar su interés jurídico para acudir al amparo indirecto, a través de un contrato de arrendamiento de fecha cierta, por haber sido presentado ante notario público, en un primer caso para su firma y ratificación, y en el diverso segundo para su certificación; ello, en data anterior a la emisión de la orden de desposesión reclamada (determinación de poner en posesión material del inmueble

objeto del acto reclamado a la actora en el de origen, y orden de lanzamiento judicial mediante el uso de la fuerza pública, respectivamente).

Asuntos en los que de oficio, estimó improcedente el juicio de amparo, por falta de interés jurídico; ello, al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo. Lo anterior, porque a su parecer, la existencia de una causa generadora de la posesión, como lo es un contrato de fecha cierta anterior a la orden de desposesión, tratándose del arrendamiento, no era suficiente para demostrar ese interés, ya que al otorgar una posesión derivada, resultaba menester que se acreditara además la posesión material, entendida como tal la detentación constante en el tiempo, en la que quien la invoca se comporta ante las demás personas como el dominador de la cosa, a través de actos de poder sobre ella.

Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, en un asunto igual al resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región estudió un juicio de amparo indirecto en el que una persona, en su carácter de tercera extraña a juicio, pretendió demostrar su interés jurídico para acudir al juicio de amparo indirecto, a través de un contrato de arrendamiento de fecha cierta, por haber sido ratificado ante notario público; ello, en data anterior a la emisión de la orden de desposesión reclamada (desalojo forzoso con auxilio de la fuerza pública), e incluso al inicio del juicio natural.

Asunto en el que declaró procedente el juicio de amparo, al estimar fundados y suficientes, atendiendo a su causa de pedir, los agravios expuestos contra el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, quien consideró actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, esto es, la falta de interés jurídico de la parte quejosa.

Lo anterior, al estimar el Tribunal Colegiado en cita, que para demostrar ese interés, resultaba suficiente el contrato de arrendamiento de fecha cierta respecto del bien inmueble objeto del lanzamiento reclamado, la que adquirió por haber sido ratificado ante notario público; pues constituía una base objetiva, en virtud de la cual se producía la convicción de que se tenía derecho a poseer y/o ocupar el inmueble correspondiente, al ser dicho arrendamiento una figura jurídica contemplada en la legislación como causa generadora de la posesión.

Además, el tribunal respectivo destacó que la fecha cierta del contrato, en el particular, databa de antes del juicio natural, no únicamente de la orden de lanzamiento; habiendo concedido el amparo para que se respetara la po-

sesión que en su carácter de arrendataria detentaba la quejosa, hasta en tanto feneciera la vigencia del contrato de arrendamiento respectivo.

De esa manera, se advierte que ambos Colegiados analizaron si el contrato de arrendamiento de fecha cierta, anterior a la orden de desposesión del inmueble de su objeto, constituía prueba suficiente o no, para demostrar el interés jurídico necesario para estar en aptitud de instar el juicio de amparo indirecto contra esa orden.

Así, por un lado el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región** consideró que un contrato de arrendamiento de fecha cierta no es suficiente para demostrar el interés jurídico en el juicio de amparo indirecto, porque al otorgar éste la posesión derivada, resulta menester que además el quejoso acredite la posesión material del bien de que se trate, a través de diverso medio de convicción; en cambio el **Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Cuarta Región** estimó que el contrato de arrendamiento de fecha cierta era suficiente para probar ese interés.

En virtud de lo anterior, se considera que también se actualiza el tercer requisito, en torno *"a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible"*; pues en el caso se considera oportuno, en aras de la seguridad jurídica de los gobernados, clarificar si un contrato de arrendamiento de fecha cierta, anterior a la orden de desposesión, es suficiente o no para demostrar el interés jurídico al promover amparo indirecto como tercero extraño a juicio, cuando el acto reclamado es dicha orden, que recae sobre el bien inmueble objeto de ese acuerdo de voluntades; o bien, resulta necesario acreditar además la posesión material del inmueble respectivo.

En esos términos esta Primera Sala considera que sí existe contradicción de tesis y, por tanto, procederá al estudio de fondo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que enseguida se expresan.

En atención al tema de esta contradicción de tesis, se deben realizar algunas precisiones relacionadas con el interés jurídico, y con la fecha cierta de los títulos con que se pretenda demostrar aquel en un juicio de amparo indirecto, en virtud de que la cuestión a dilucidar versa sobre si el documento

de fecha cierta, a través del cual se obtiene la posesión derivada, es suficiente o no para demostrar ese interés, tratándose de un tercero extraño al juicio de origen que reclame la desposesión de un bien inmueble, ordenada con posterioridad a esa fecha cierta; o en su defecto, el quejoso debe además acreditar la posesión material de ese bien.

Para la resolución de dicha temática, conviene precisar, en primer lugar, que para que pueda afirmarse que quien promueve un juicio de amparo tiene interés jurídico, debe demostrarse la existencia de un derecho subjetivo en favor de la parte quejosa, anterior al acto reclamado, así como la afectación de ese derecho por parte de la autoridad a través del propio acto reclamado, en términos de la fracción I del artículo 107 constitucional, y del artículo 5o. de la Ley de Amparo. Ahora bien, ese interés debe acreditarse plenamente y no sólo de modo presuntivo, según el criterio que ha sustentado esta Primera Sala. De lo contrario, el juicio de amparo resultaría improcedente en términos de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

En efecto, este Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el interés jurídico en el amparo debe acreditarse plena y fehacientemente, y no hacerse derivar de presunciones. Sirven de apoyo las tesis, cuyos datos de localización, rubro y texto se citan a continuación:

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

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

"Tomo: VII, abril de 1998

"Tesis: 2a./J. 21/98

"Página: 213

"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. LAS COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, POR SÍ SOLAS, NO LO ACREDITAN.—Conforme a lo dispuesto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, el valor probatorio de las fotografías de documentos, o de cualesquiera otras aportadas por los descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de certificación, queda al prudente arbitrio judicial como indicios. Esta Suprema Corte, en diversas tesis de jurisprudencia, ha sostenido que el quejoso debe probar fehacientemente su interés jurídico, por ello debe estimarse que las copias fotostáticas sin certificación son insuficientes para demostrarlo, si no existe en autos otro elemento que, relacionado con aquéllas, pudiera generar convicción de que el acto reclamado afecta real y directamente los derechos jurídicamente tutelados del quejoso."

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

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

"Tomo: XXVII, enero de 2008

"Tesis: 1a./J. 168/2007

"Página: 225

"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.—

El artículo 4o. de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados."

Por tanto, el promovente del juicio de amparo debe demostrar que es titular del derecho de propiedad o posesión conculcado por el acto de autoridad; lo cual no significa que en el juicio de amparo se decida y se haga un pronunciamiento sobre la titularidad de ese derecho, sino que dicho análisis en relación con el valor probatorio de los documentos, deberá realizarse exclusivamente para efectos de comprobar el interés jurídico y, por consecuencia, la legitimación del promovente y la procedencia del juicio de amparo, en congruencia con el criterio establecido por este Alto Tribunal, sirviendo de apoyo la siguiente tesis, por analogía:

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

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

"Tomo: V, mayo de 1997

"Tesis: 2a. LII/97

"Página: 333

"INTERÉS JURÍDICO. ES NECESARIO ANALIZAR EL DOCUMENTO CON EL QUE SE PRETENDE ACREDITARLO, AUN CUANDO EL RESULTADO SÓLO

SEA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS.— No obstante que no sea el caso de pronunciarse sobre la validez, existencia o nulidad que pudiera resultar respecto del contrato de comodato, exhibido por la quejosa como instrumento demostrativo de su interés jurídico, sí se hace necesario el análisis de dicho contrato, sólo para los efectos de determinar la procedencia del juicio de garantías, lo cual es una cuestión de orden público."

Interesa para efectos de lo que es materia de la presente contradicción, sobre todo, que para demostrar el interés jurídico debe acreditarse la existencia del derecho que se estima conculcado, con anterioridad al acto de autoridad reclamado en el juicio de amparo; de ahí, la importancia de la fecha cierta del título que constituya la causa generadora de la posesión, a través de la cual se obtiene convicción de que la afectación que el acto reclamado produce al quejoso, es posterior a que éste adquirió derechos sobre el bien objeto del acto reclamado y, que por tanto, existe un derecho a su favor, susceptible de ser defendido a través del juicio constitucional.

En efecto, este Alto Tribunal en cuanto a los documentos privados, ha señalado que, por su naturaleza, son obra de las partes que en ellos intervienen; que la experiencia ha enseñado que las mismas pueden ponerse de acuerdo para antedatar o estampar una fecha posterior o anterior a la verdadera, por lo que ese dato no puede hacer fe ni tener certeza.

Que, por lo que hace a la eficacia probatoria de la fecha en un documento privado, es de explorado derecho que debe distinguirse entre las partes y los terceros. Entre las primeras, esto es, entre las personas que intervinieron en el acto jurídico consignado en la escritura privada, y por extensión a sus representantes y herederos, la fecha se reputa verdadera mientras no se demuestre su falsedad. En relación con los terceros, la fecha contenida en el documento privado carece de toda fuerza probatoria, si no es cuando se haya hecho cierta por los modos indicados por la ley, o por otros equivalentes capaces de eliminar la sospecha de una fecha falsa, esto es, anterior o posterior a la verdadera.

Así, para que un documento privado produzca efectos contra terceros, es necesario que éste sea de fecha cierta, y esto, según se ha clarificado, acontece a partir del día en que se incorpore o inscriba en un registro público, desde la fecha en que el documento se presente ante un funcionario público por razón de su oficio, o bien, desde la muerte de los que firmaron; si no se dan estos supuestos, al documento no se le puede dar ningún valor jurídico contra terceros.



Sobre el particular, existen los criterios que a continuación se citan:

"Sexta Época

"Instancia: Tercera Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Volumen LXVI, Cuarta Parte

"Página: 63

"DOCUMENTOS PRIVADOS, FECHA CIERTA DE LOS.—La certeza de fecha de un documento privado, depende de su presentación a un registro público, o ante un funcionario público en razón de su oficio, o de la muerte de cualquiera de los firmantes."

"Sexta Época

"Instancia: Pleno

"Tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Volumen LXXXVIII, Primera Parte

"Página: 12

"DOCUMENTOS PRIVADOS, FECHA CIERTA DE LOS.—Tratándose de documentos privados que no han sido presentados ante ningún funcionario público, ni inscritos en algún registro oficial, debe considerarse que no existe fecha cierta de los mismos, de conformidad con lo previsto por el artículo 2034 fracción III del Código Civil del Distrito Federal, el cual previene que la cesión de créditos que no sean a la orden o al portador, no producen efectos contra terceros sino desde que su fecha deba tenerse por cierta, esto es, si se trata de un documento privado desde el día en que se incorpore o inscriba en un registro público, o desde la fecha en que se entregue a un funcionario público en razón de su oficio. Dicho precepto es aplicable a toda clase de negocios privados."

"Sexta Época

"Instancia: Tercera Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Apéndice* de 1995

"Tomo IV, Parte SCJN

"Tesis: 237

"Página: 162

"DOCUMENTOS PRIVADOS, FECHA CIERTA DE LOS.—Solamente puede considerarse que los documentos privados tienen fecha cierta cuando han sido presentados a un registro público, o ante un funcionario en razón de su oficio, o a partir de la fecha de la muerte de cualquiera de sus firmantes."

Ahora bien, en relación al derecho de posesión derivada, como el que adquiere a través del contrato de arrendamiento, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 24/2007-PS, se pronunció en el sentido de que si el mismo carece de fecha cierta es insuficiente para acreditar el interés jurídico en el amparo. Al efecto es necesario traer al contexto la jurisprudencia que tuvo origen en dicha ejecutoria:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XXVII, abril de 2008

"Tesis: 1a./J. 24/2008

"Página: 11

"ARRENDAMIENTO. CUANDO EL QUEJOSO RECLAMA EL DESPOSEIMIENTO DE UN INMUEBLE QUE DICE POSEER EN CALIDAD DE ARRENDATARIO, OSTENTÁNDOSE COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO NATURAL, SI EL CONTRATO EXHIBIDO CARECE DE FECHA CIERTA, ES INSUFICIENTE POR SÍ MISMO PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los documentos privados en los que se hacen constar actos traslativos de dominio, para tener eficacia probatoria y surtir efectos contra terceros requieren ser de fecha cierta, cuya razón total radica en garantizar la legalidad y certeza jurídica que debe imperar en ese tipo de operaciones, evitando que el juicio de amparo se utilice con fines desleales. Ahora bien, la circunstancia de que la legislación secundaria, en lo general, no exija que los contratos de arrendamiento se celebren o ratifiquen ante fedatario público o bien, se inscriban ante un Registro Público, no implica que tales documentos, per se, adquieran autenticidad y eficacia probatoria frente a terceros, pues ello significaría conferirles valor probatorio pleno, aun cuando dada su naturaleza de documentos privados, en los que únicamente intervienen las partes que los suscriben, es posible que contengan una fecha anterior o posterior a la verdadera, en perjuicio de terceros. Así, la exigencia mencionada debe prevalecer tratándose de documentos que consignan contratos traslativos de uso, como el arrendamiento, independientemente de que lo requiera o no la ley, pues de otro modo únicamente

surtirán efectos entre los contratantes. En congruencia con lo anterior, el contrato de arrendamiento que carece de fecha cierta es insuficiente por sí mismo para acreditar el interés jurídico en el amparo, cuando el quejoso reclama el desposeimiento de un inmueble que dice poseer en calidad de arrendatario ostentándose como tercero extraño al juicio natural, pues resulta imposible determinar con certeza si dicho contrato es anterior o posterior al reclamo. Sin que lo anterior impida que el interés jurídico se acredite con otras pruebas, a juicio del Juez de Distrito."

En ese contexto, el contrato de arrendamiento que carece de fecha cierta es insuficiente para demostrar el interés jurídico en el amparo; porque aun cuando la legislación secundaria en lo común, no exige como requisito que los contratos de esa naturaleza deban celebrarse o ratificarse ante fedatario público o inscribirse en un Registro Público; ello, de modo alguno conlleva a que dichos documentos, per se, adquieran autenticidad frente a terceros, dado que tratándose de la eficacia de un documento privado, solamente hace prueba en contra de las personas que intervinieron en esa operación contractual, pero no puede perjudicar a terceros, salvo cuando dicho documento se haya hecho cierto por los modos indicados por la ley; tales aspectos se desprenden de lo dispuesto en los artículos 203, 205, 208 y 210 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio a la Ley de Amparo, que en lo que interesa, disponen:

"Artículo 203. El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un tercero sólo prueba a favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su coligante, cuando éste no lo objete. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otra pruebas. ..."

"Artículo 205. ..."

"Si la suscripción o la fecha está certificada por notario o por cualquier otro funcionario revestido de la fe pública, tendrá el mismo valor que un documento público indubitable."

"Artículo 208. Los escritos privados hacen fe de su fecha, en cuanto ésta indique un hecho contrario a los intereses de su autor."

"Artículo 210. El documento privado que un litigante presenta, prueba plenamente en su contra, de acuerdo con los artículos anteriores."

Precisado lo relativo a los documentos privados y su fecha cierta necesaria para sustentar el derecho legítimamente tutelado, ante cuya transgresión por una autoridad o por la ley, se concede a su titular la facultad de acudir al órgano jurisdiccional correspondiente demandando el cese de esa transgresión; es necesario ahora destacar que en relación con la posesión, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que nadie podrá ser privado de sus posesiones, propiedades y derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; por tanto, conforme a lo dispuesto por este precepto constitucional, procede el juicio de amparo para proteger cualquier derecho, ya sea de propiedad, usufructo, habitación, arrendamiento, etcétera, que resulte afectado sin las garantías de audiencia y defensa que en él se consagran; no obstante, para que prospere la acción de amparo, esa afectación debe demostrarse de una forma fehaciente, sin que pueda inferirse tal sólo por presunciones.

Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que tratándose de documentos privados en los que se hace constar un acto traslativo de dominio, para tener eficacia probatoria y surtir efectos contra terceros requieren ser de fecha cierta, razón toral que radica en dar legalidad y certeza jurídica a esas operaciones contractuales, evitando así que el juicio de amparo se use con fines desleales, dado que si no se satisface el requisito de certeza, sería imposible determinar si el acto en el cual el quejoso funda sus pretensiones, es anterior o posterior a la adquisición del bien litigioso.

En relación con ese tema se suscitó la contradicción de tesis que dio origen a la jurisprudencia que se cita a continuación:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XXVI, septiembre de 2007

"Tesis: 1a./J. 96/2007

"Página: 191

"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. PUEDE ACREDITARSE CON EL CONTRATO PRIVADO TRASLATIVO DE DOMINIO CUYAS FIRMAS SE RATIFICAN ANTE NOTARIO, PORQUE ES UN DOCUMENTO DE FECHA CIERTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).—Esta Primera Sala de la Supre-

ma Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que un documento privado es de fecha cierta, entre otros supuestos, desde el momento en que se entrega a un funcionario en razón de su oficio. Ahora bien, entre las funciones de los notarios está la de dar fe pública para hacer constar los actos y hechos jurídicos a los que los interesados deban o quieran dar autenticidad y fuerza probatoria, así como la de expedir las certificaciones que procedan legalmente, de manera que la certificación de una ratificación de firmas que calzan un contrato privado otorga la certeza de que al menos en la fecha en que ésta se efectúa, ya se había celebrado el acto traslativo de dominio, evitando con ello el riesgo de un fraude contra los acreedores. Así, mientras no se declare judicialmente su falsedad, la certificación del notario convierte al documento privado en uno público con valor probatorio pleno de la celebración del acto jurídico que se ratificó, no respecto del contenido del documento, pero sí en cuanto a la ratificación de las firmas; de ahí que constituye prueba suficiente para acreditar ante el juzgador que la propiedad del bien se transmitió antes de que se practicara el embargo que motiva la interposición del juicio de amparo, es decir, sirve para justificar la existencia de un agravio en contra del comprador ante la privación de su propiedad y, por tanto, para acreditar el interés jurídico para solicitar la protección constitucional."

Y, también ha establecido que a fin de garantizar la legalidad y certeza jurídica que se exige a los documentos traslativos de dominio, para evitar que el juicio de amparo sea utilizado con fines desleales, igual exigencia debe prevalecer tratándose de documentos que consignent contratos traslativos de uso, como lo es el contrato de arrendamiento; dado que, conforme a los criterios jurisprudenciales y preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles citados en párrafos precedentes, para que un documento privado produzca efectos contra terceros, es necesario que éste sea de fecha cierta, la cual se obtiene cuando el documento se presenta a un registro público, ante un funcionario en razón de su oficio, o a partir de la fecha de la muerte de cualquiera de sus firmantes.

Por tanto, es dable concluir que la exhibición de un contrato privado de arrendamiento de fecha cierta, es suficiente para acreditar el interés jurídico del quejoso cuando el mismo ostente la calidad de tercero extraño al juicio, ya que permite determinar con certeza que el contrato de arrendamiento es anterior al reclamo de desposeimiento de que se duele; pues la fecha cierta garantiza la legalidad y certeza jurídica que debe imperar en este tipo de operaciones y evita que el juicio de amparo sea utilizado con fines desleales; siendo entonces el documento respectivo oponible a terceros ajenos a los que en él intervinieron.

En ese orden, no es menester para demostrar el interés jurídico necesario para la procedencia del juicio de amparo indirecto, tratándose de contratos traslativos de uso, como el de arrendamiento; probar además de la fecha anterior a la orden de desposesión reclamada; la posesión material del bien inmueble de que se trate; pues el Pleno de este Alto Tribunal, ha emitido criterio en el sentido de que la posesión que protege el artículo 14 constitucional, no es la simple tenencia de las cosas o bienes, sino aquella que se funda en alguna de las figuras contempladas en las legislaciones relativas, como lo es el contrato de arrendamiento, a través del cual se transmite legalmente el uso del bien de su objeto, otorgando el arrendador al arrendatario el derecho a la posesión material; de ahí que probada la causa generadora de la posesión, esto es, la existencia de un título a través del cual ésta fue otorgada; ello, sea suficiente para acreditar el interés jurídico necesario para instar el juicio de amparo.

Al respecto, cabe precisar que conforme a lo dispuesto en el artículo 790 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México (similar al artículo 791 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, y a las disposiciones civiles del resto de las entidades federativas), posee la cosa quien ejerce sobre ella un poder de hecho.

"Artículo 790. Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él."

Así como puntualizar que las decisiones del órgano de control de constitucionalidad sobre la eficacia del título tienen efectos exclusivos en el juicio de garantías, sin decidir sobre el derecho sustantivo, esto es, respecto del derecho a la posesión del bien relativo, ya que tales cuestiones deberán ser dilucidadas ante la potestad común.

Al respecto, se pronunció el Pleno de este Máximo Tribunal, al resolver la jurisprudencia por contradicción de tesis 17/91, que se cita a continuación.

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XV, febrero de 2002

"Tesis: P/J. 1/2002

"Página: 5

"POSESIÓN. PARA QUE SEA OBJETO DE PROTECCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO DEL ORDEN CIVIL, DEBE ACREDITAR SU DERECHO A POSEER CON UN TÍTULO SUSTENTADO EN ALGUNA FIGURA JURÍDICA O PRECEPTO DE LAS LEGISLACIONES SECUNDARIAS RELATIVAS.—En virtud de que de los antecedentes y reformas al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se desprende la existencia de datos o elementos que puedan servir para determinar qué tipo de posesión es la que debe protegerse mediante el juicio de amparo, esto es, si se trata de aquella que se funda en un título sustentado en una figura jurídica prevista en la ley que genere el derecho a poseer o si es la simple tenencia material de las cosas, independientemente de que se tenga o no derecho de posesión sobre éstas, es indudable que se debe recurrir al estudio e interpretación de las disposiciones legales que han regulado y regulan esa institución, y de las que colateralmente se relacionan con ellas, así como atender de manera especial a los graves problemas y consecuencias que en la práctica presenta el no exigir título alguno, por lo que la posesión protegida por la citada disposición constitucional no es otra que la definida por el derecho común. Sin embargo, aun cuando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 790 del Código Civil para el Distrito Federal (similar al de todas las legislaciones civiles locales del país), es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, debe entenderse que tal poder no constituye un hecho con consecuencias jurídicas, sino más bien la manifestación del derecho que se tiene para poseer un bien determinado, que debe tener origen en alguna de las figuras contempladas en las legislaciones relativas; por tanto, para que la posesión sea objeto de protección a través del juicio de amparo indirecto, cuando el quejoso se ostenta como persona extraña al juicio civil, es necesaria la existencia de un título que se sustente en alguna figura jurídica o precepto legal que genere el derecho a poseer, de manera que el promovente tenga una base objetiva, que fundada y razonablemente produzca la convicción de que tiene derecho a poseer el bien de que se trate, entendiéndose por título la causa generadora de esa posesión. No obstante lo anterior, las decisiones del órgano de control de constitucionalidad sobre la eficacia del título, tienen efectos exclusivos en el juicio de garantías, sin decidir sobre el derecho sustantivo, esto es, respecto del derecho a la posesión del bien relativo, ya que estas cuestiones deberán ser dilucidadas ante la potestad común."

En ese orden, demostrada la fecha cierta del contrato de arrendamiento en que el quejoso funda su derecho de posesión, anterior a la orden de desposesión que reclame, lo procedente será considerar acreditado su interés jurídico, y de no existir algún obstáculo para el efecto, la concesión del

amparo que en su momento le sea otorgada, será para el efecto de que se le respete tal derecho de posesión, hasta en tanto fenezca la vigencia del contrato respectivo.

Por las razones expuestas, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, redactado con el siguiente rubro y texto:

INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO TERCERO EXTRAÑO A JUICIO CONTRA LA ORDEN DE DESPOSESIÓN DE UN BIEN INMUEBLE. PARA DEMOSTRARLO ES SUFICIENTE EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE FECHA CIERTA ANTERIOR A DICHA ORDEN. La posesión protegida por el artículo 14 constitucional no es otra que la definida por el derecho común, conforme al cual es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, sin embargo, para efectos del juicio de amparo, ese derecho debe tener origen en alguna de las figuras establecidas en la ley. Así, el contrato de arrendamiento, al ser un título que se sustenta en una figura jurídica que genera el derecho a poseer, constituye una base objetiva, que fundada y razonablemente produce la convicción de que el arrendatario tiene derecho a poseer el bien de que se trate. En consecuencia, para demostrar el interés jurídico e instar el juicio de amparo indirecto contra una orden de desposesión de un bien inmueble, resulta suficiente el contrato de arrendamiento de fecha cierta anterior a la misma, esto debido a que tal característica hace que produzca efectos frente a terceros ajenos a su suscripción, y dota al quejoso del interés jurídico aludido. En el entendido de que las decisiones que el órgano de control de constitucionalidad tome en relación con la eficacia del título, tienen consecuencias exclusivas en el juicio de amparo, pues no deciden sobre el derecho sustantivo, esto es, respecto del derecho a la posesión del bien relativo, lo que deberá dilucidarse ante la potestad común.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto del presente fallo.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de la presente resolución.



TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto particular, y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 69/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, página 287.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO TERCERO EXTRAÑO A JUICIO CONTRA LA ORDEN DE DESPOSESIÓN DE UN BIEN INMUEBLE. PARA DEMOSTRARLO ES SUFICIENTE EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE FECHA CIERTA ANTERIOR A DICHA ORDEN.**

La posesión protegida por el artículo 14 constitucional no es otra que la definida por el derecho común, conforme al cual es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, sin embargo, para efectos del juicio de amparo, ese derecho debe tener origen en alguna de las figuras establecidas en la ley. Así, el contrato de arrendamiento, al ser un título que se sustenta en una figura jurídica que genera el derecho a poseer, constituye una base objetiva, que fundada y razonablemente produce la convicción de que el arrendatario tiene derecho a poseer el bien de que se trate. En consecuencia, para demostrar el interés jurídico

e instar el juicio de amparo indirecto contra una orden de desposesión de un bien inmueble, resulta suficiente el contrato de arrendamiento de fecha cierta anterior a la misma, esto debido a que tal característica hace que produzca efectos frente a terceros ajenos a su suscripción, y dota al quejoso del interés jurídico aludido. En el entendido de que las decisiones que el órgano de control de constitucionalidad tome en relación con la eficacia del título, tienen consecuencias exclusivas en el juicio de amparo, pues no deciden sobre el derecho sustantivo, esto es, respecto del derecho a la posesión del bien relativo, lo que deberá dilucidarse ante la potestad común.

### 1a./J. 62/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 40/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. 3 de julio de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Claudia Lissette Montaña Mendoza.

#### **Criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 183/2016 (cuaderno auxiliar 700/2016) y 154/2016 (cuaderno auxiliar 585/2016), en los que consideró que un contrato de arrendamiento de fecha cierta, no obstante haber sido firmado y ratificado ante notario público, es insuficiente para demostrar el interés jurídico en el juicio de amparo indirecto, porque al otorgar éste la posesión derivada, resulta menester que además el quejoso acredite la posesión material del bien de que se trate, a través de diverso medio de convicción.

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con Residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 315/2018 (cuaderno auxiliar 888/2018), en el que se determinó que el contrato de arrendamiento de fecha cierta, era suficiente para acreditar fehacientemente el interés jurídico de la parte quejosa, sin necesidad de probar que tiene la posesión material del bien inmueble.

Tesis de jurisprudencia 62/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, 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

**AUDIENCIA DE JUICIO ORAL Y SENTENCIA DEFINITIVA. PUEDEN LLEVARSE A CABO POR UN JUEZ DE MANERA UNITARIA, SIN QUE ELLO VULNERE EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN.** El artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera enunciativa, dispone que, conforme al principio de inmediación, los actos en el proceso penal acusatorio deben ser presenciados y realizados por un juez. Además, el juicio se celebrará ante un juzgador que no haya conocido del caso previamente; sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado; y, el imputado deberá ser juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. Lo que revela que el Constituyente autorizó que los actos procesales relacionados con la celebración de las audiencias y el dictado de la sentencia, puedan ser llevados a cabo de manera unitaria, esto es, por un solo juzgador, sin que necesariamente imponga su realización a un tribunal de enjuiciamiento, a fin de que colegiadamente se pronuncien de tales actos. Por lo tanto, el artículo 403, fracciones I y X, del Código Nacional de Procedimientos Penales, al prever como requisitos de la sentencia, el nombre y la firma del juez, no es inconstitucional, porque la circunstancia de que el imputado deba ser juzgado en audiencia pública por un juez, dota de seguridad jurídica esos actos procesales y maximiza el principio de inmediación como componente del debido proceso y respeto de los derechos del imputado. No es óbice a lo anterior, que la fracción V del apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal, establezca que el imputado deberá ser juzgado por un juez o tribunal, pues ello revela que el Constituyente también autorizó que la celebración de la audiencia de juicio y el dictado de la sentencia podrían efectuarse por un tribunal de enjuiciamiento integrado por diversos juzgadores, con la única salvedad de que no hayan conocido del caso previamente, esto es, intervenido en etapas anteriores al juicio.

#### 1a. CVII/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 8321/2018. Valentín Castillo Garzón. 21 de agosto de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis

María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE SI EL PUNTO CONTRADICTORIO DEL QUE SE OCUPARÍA EL ESTUDIO DEL ASUNTO YA FUE DEFINIDO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CUANDO EL PLENO O LAS SALAS ADVIERTAN LA EXISTENCIA DE UNA TESIS EMITIDA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO INCOMPATIBLE CON AQUÉLLA, ASÍ SE HARÁ CONSTAR CON UNA NOTA EN LA PUBLICACIÓN RESPECTIVA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 25/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 7 DE AGOSTO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, DISIDENTE Y PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

## **II. Competencia**

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado en términos de la tesis aislada «P. I/2012 (10a.)» del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)".<sup>5</sup> Así como en los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII,

<sup>5</sup> Tesis aislada, publicada en la página nueve, del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

### III. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.

### IV. Existencia

8. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia que este Alto Tribunal ha fijado,<sup>6</sup> consistentes en que:

a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurí-

---

<sup>6</sup> Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

dico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, 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. Ello, se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

### Antecedentes del primer criterio contendiente

10. **El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** conoció de los juicios de amparo directo \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* Sin embargo, se hará mención sólo de la consulta a trámite derivada del primero de dichos asuntos, por ser en éste, en el único en el que se emitieron las consideraciones y justificaciones que dieron origen al criterio que participa en este asunto, mientras que en el resto solamente se invocó la tesis aislada que, en su momento, integró jurisprudencia.

11. Los antecedentes más relevantes del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* en relación con el tema analizado, fueron:

a) El asunto proviene de un juicio ordinario mercantil seguido en el fuero federal. El Juez de Distrito dictó sentencia definitiva en la que tuvo por acreditada la excepción de prescripción, sin hacer especial condena en costas.

b) En contra de dicha determinación la actora interpuso recurso de apelación. El tribunal de alzada confirmó la sentencia definitiva y **condenó a la apelante al pago de costas en ambas instancias.**

c) Inconforme con esa determinación, la enjuiciante promovió juicio de amparo directo, en el cual señaló como actos reclamados y autoridades responsables, los siguientes:

• Del **Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito.**—La sentencia de veinticuatro de septiembre de dos mil ocho, dictada en el tomo número \*\*\*\*\*.



• Del **Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal**.—La sentencia definitiva de veintiuno de mayo de dos mil ocho y su ejecución.

• De los **actuarios adscritos** al Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito y al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.—La ejecución de la sentencia definitiva de veintiuno de mayo de dos mil ocho, emitida en el juicio ordinario mercantil de origen.

12. Ahora bien, previamente a la admisión de la demanda de amparo, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito **formuló una consulta a trámite** en relación con la calidad que debía reconocérseles a las autoridades señaladas como responsables.

13. En razón de lo anterior, el dieciocho de diciembre de dos mil ocho, el Pleno de ese Tribunal Colegiado emitió resolución, con los siguientes argumentos:

• Las "partes" son quienes figuran en la relación procesal del juicio de amparo, ya sea activa o pasivamente. El artículo 5o. de la Ley de Amparo,<sup>7</sup> actualmente abrogada, no define lo que debe entenderse por parte; por ello, estimó necesario acudir a la doctrina a fin de establecer, que parte "*es aquella*

<sup>7</sup> **"Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El agraviado o agraviados;

**"II. La autoridad o autoridades responsables;**

"III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

"a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

"b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

"c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

"IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala."

*que tiene interés en que se declare la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la ley o acto que se reclama en el amparo o también se constituye en un medio regulador de dicho juicio al vigilar que éste se lleve acorde con la Ley de Amparo".*

- Posteriormente, el órgano colegiado estimó pertinente dilucidar cuándo la autoridad responsable tiene la calidad de ordenadora o ejecutora y, para ello, precisó el concepto de autoridad (*auctoritas*) el cual —expuso—, se entiende como el órgano del Estado investido de facultades de decisión o de ejecución que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado como violatorio de garantías o del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que está obligado a rendir el informe justificado correspondiente y a defender la constitucionalidad de dicha ley o acto.

- Agregó que, según lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cada caso se debe analizar si se satisfacen o no los presupuestos para determinar cuándo una autoridad puede ser considerada como responsable para efectos del juicio de amparo, pues con independencia de que pueda ejercer la fuerza pública de manera directa o por conducto de otras autoridades, como órgano de Estado perteneciente a la administración pública centralizada o paraestatal, ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley, de manera unilateral, a través de los cuales crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados.

- El tribunal de amparo también explicó que, el artículo 11 de la Ley de Amparo abrogada,<sup>8</sup> define a la autoridad responsable como aquella que dicta, promulga, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

- Bajo este contexto, el Tribunal Colegiado expuso que las características distintivas que debe tener una autoridad, a fin de ser considerada como tal, para los efectos del juicio de amparo, son las siguientes:

- La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra subordinación con un particular;

- Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad;

<sup>8</sup> "Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

- 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,

- Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

- Dichas características, dijo el tribunal, no restringen el concepto de autoridad a aquéllos organismos que forman parte de la administración pública en sus distintos niveles (federal, estatal, o municipal), sino que hacen referencia a cualquier ente público, en donde se incluyen organismos paraestatales, descentralizados y autónomos, cualquiera que sea su denominación.

- Por ende, a fin de determinar la calidad de autoridad responsable, es indispensable analizar las características particulares de aquel ente al que se le imputa el acto reclamado y la naturaleza de éste, es decir, a quién y qué se reclama en el juicio de amparo.

- Además, el Tribunal Colegiado indicó, que la Ley de Amparo tampoco establece algún concepto de **autoridad responsable ordenadora**, por lo que atendiendo a sus raíces etimológicas, para los efectos del amparo, la autoridad ordenadora puede definirse como el órgano del Estado investido de facultades de decisión que expide la ley o dicta una orden o mandato que estima violatorio de garantías o del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados y sobre el cual está obligado a rendir un informe previo o justificado, dentro del plazo legal, en el que expresará si son ciertos o no los actos que se le imputan. Es decir, se trata de aquella autoridad del Estado que, por razón de su jerarquía tiene la facultad para emitir un mandato o una orden que debe de cumplirse por la autoridad subalterna y en contra de un gobernado; orden en contra de la cual se promueve el amparo por el agraviado.

- De igual forma, el tribunal precisó, que tampoco se encuentra definido el concepto de **autoridad ejecutora** para los efectos del juicio de amparo, por lo que de acuerdo a los orígenes de la palabra, ésta se podía definir como aquella que cuenta con autoridad propia para cumplir algo, ir hasta el final. Así, para efectos del amparo, el órgano colegiado consideró, que la autoridad ejecutora es la que ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, es decir, aquella que lleva a cabo el mandato legal o la orden de la autoridad responsable ordenadora o decisoria, hasta sus últimas consecuencias; es la que tiene el carácter de autoridad subalterna que ejecuta o trata de ejecutar o ya ejecutó el acto reclamado dictado por la autoridad ordenadora, en virtud

de que conforme a las facultades y obligaciones que la ley le confiere le corresponde el cumplimiento de la sentencia, esto es, la actuación inmediata tendente a acatar el fallo definitivo conforme a las consideraciones y resoluciones que contenga.

- El órgano jurisdiccional expuso que, los actos que pueden impugnarse en el juicio de amparo directo, están limitados expresamente a sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. Por lo que, en principio, pareciera que en el juicio de amparo directo no serían susceptibles de reclamarse los actos de ejecución.

- No obstante, dicho tribunal de amparo consideró que el Pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 2/1995, estableció los siguientes criterios jurisprudenciales: "AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO, CUANDO SE IMPUGNAN EN VÍA DE CONSECUENCIA Y NO POR VICIOS PROPIOS." y "AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES A QUIÉNES SE ATRIBUYA LA EJECUCIÓN, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE LA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO RECLAMADO.", en los que se advierte que cuando la autoridad señalada en la demanda de amparo directo no es el órgano jurisdiccional que emitió la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio, sólo puede considerársele autoridad responsable **con el carácter de ejecutora de la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio que se reclame, de acuerdo con la ley o con los términos del acto ordenador.**

- Sin embargo, según tales criterios, si una autoridad es señalada como responsable y no tiene conforme a la ley funciones de ejecución, en tanto que los actos que se le atribuyen no están ordenados en el mandato del órgano jurisdiccional que emitió la sentencia, debe considerarse que no obró en cumplimiento de éste, sino que lo hizo de propia autoridad; de ahí que en tal supuesto, no tenga el carácter de autoridad responsable ejecutora para los efectos del juicio de amparo directo.

- En ese sentido, el órgano colegiado concluyó que, será el tribunal de amparo el que determine quién tiene la calidad de autoridad en el juicio de garantías y si su función es como ordenadora o ejecutora, con independencia de la designación que en ese sentido realice el quejoso en la demanda de amparo.

- Por otro lado, el órgano jurisdiccional federal consideró que, el juicio de amparo directo es eminentemente judicial, pues presupone que siempre debe

existir un juicio previo seguido en jurisdicción ordinaria, lo que determina que las autoridades responsables siempre sean del orden judicial, puesto que sólo los Jueces pueden dictar sentencias conforme al artículo 14 constitucional, sea en primera o en segunda instancia; es decir, la sentencia definitiva anterior al amparo directo siempre será resultado de un juicio y emitida por un juzgador en única instancia o en apelación al a quo, a quien por la revisión corresponde el calificativo de autoridad ordenadora, por ser quien con facultades constitucionales y legales puede emitir las sentencias.

- Luego, la facultad revisora del tribunal de segunda instancia solamente entraña el estudio de la legalidad del acto decisorio del Juez, sin que ello signifique que este último asuma la obligación de ejecutar un fallo condenatorio; por lo que es claro que resuelta la segunda instancia los autos vuelvan al juzgado de origen, y será entonces el Juez quien "ordene" la ejecución de cualquier condena que haya quedado establecida.

- De ahí, que el Juez a quo se constituye como autoridad ordenadora al dictar la sentencia, esto es, al decidir la contradicción existente entre la acción y la excepción o declarar la imposibilidad de su estudio por la falta de algún presupuesto procesal. La segunda instancia, por su parte, sólo tiende a dar firmeza a la decisión, ya sea porque fue confirmada, modificada o revocada, de la misma forma que adquiere firmeza al no ser recurrida por las partes en los plazos legales para su impugnación.

- El tribunal concluyó que, una vez emitida la sentencia, el Juez de primera instancia agotó su jurisdicción como autoridad rectora del juicio, y como autoridad ordenadora, por lo que será hasta que ésta adquiera firmeza que dicho operador jurídico podrá entonces ejecutar la sentencia. Sin embargo, para el Tribunal Colegiado de amparo, esta fase del juicio equivale a "ordenar" la ejecución, pues en el ámbito formal puede emitir de oficio o a petición de parte la orden para ello, aunque conforme a la ley, la materialidad de la ejecución recae sobre otros funcionarios judiciales como los actuarios o secretarios habilitados, quienes llevarán a cabo lo ordenado.

- Por esas razones, dicho tribunal de amparo concluyó que, en el juicio de amparo directo debe considerarse al actuario adscrito al juzgado de primera instancia, como autoridad ejecutora, en la medida que es quien observa las órdenes del Juez, pues notifica y ejecuta los actos procesales, sin que sea válido en el juicio de amparo directo analizar la legalidad de las actuaciones realizadas en la ejecución, ya que, aunque formalmente pueden reclamarse, ello, solamente es en vía de consecuencia, y respecto de aquellos actos que tienen la naturaleza de inminentes, porque son la consecuencia lógica jurídica de la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio.

- En ese tenor, el Tribunal Colegiado consideró innecesario solicitar el informe justificado a las autoridades ejecutoras, ante la falta de impugnación de los actos de ejecución por vicios propios pues, en su opinión, sólo debía informárseles de la presentación de la demanda y admisión del juicio de amparo, con las copias respectivas.

- De igual forma estimó que tampoco era necesario solicitar, en su caso, a la autoridad ejecutora el cumplimiento de la sentencia, ya que éste correspondía a la autoridad de segunda instancia y, sería hasta que el Juez recibiera los autos que habría de dictar las medidas necesarias para el cumplimiento material de la ejecutoria, momento en el que se convierte en una **autoridad ejecutora formal**, dado que el actuario de su adscripción será la autoridad ejecutora material.

- Por todos los argumentos expuestos, en dicha resolución se determinó reconocer la calidad de autoridad responsable ordenadora al Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito, al que se le reclamó la sentencia definitiva de veinticuatro de septiembre de dos mil ocho, y no se reconoció con dicho carácter a los actuarios adscritos a ese órgano jurisdiccional.

- Asimismo, se reconoció únicamente como autoridad responsable ordenadora de la sentencia de primer grado al Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, toda vez que fue quien emitió la sentencia de veintiuno de mayo de dos mil ocho, dentro del juicio ordinario civil \*\*\*\*\* , en el entendido de que, con dicha emisión cesó su función jurisdiccional, ya que fue sustituido por el tribunal de alzada quien, al resolver el recurso, corregirá los errores u omisiones advertidas vía agravios, pues no existe el reenvío.

- De ahí que, si bien el Juez de origen es autoridad ordenadora puesto que emitió el fallo de primera instancia; lo cierto es, que para efectos del juicio de amparo directo, no le asiste la calidad de autoridad responsable ejecutora de la sentencia que emitió y que fue confirmada por el tribunal de apelación, toda vez que su jurisdicción cesó con el dictado de la sentencia de primera instancia y, por ende, será hasta que reciba del tribunal de apelación los autos y las constancias y el vencedor lo solicite, cuando dicho Juez a quo habrá de ordenar la ejecución.

- Finalmente, el Tribunal Colegiado reconoció como autoridades ejecutoras a los actuarios adscritos al juzgado natural.

14. De dicha resolución, derivó la siguiente tesis aislada:

"JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA. ES AUTORIDAD ORDENADORA DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA, PERO NO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA MATERIAL PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.—Cuando el Juez que conoció del juicio originario pronuncia la sentencia definitiva en la que consuma totalmente la facultad y la obligación que la ley le confiere de fallar el negocio en la primera instancia, si la sentencia es impugnada mediante el recurso de apelación, se inicia la segunda instancia bajo la competencia del tribunal revisor, en el cual no existe reenvío, porque no se le puede devolver para que el inferior llene las omisiones o corrija los errores en que pudiera haber incurrido en la resolución apelada, sino que atenta la materia de los agravios debe corregir las omisiones o errores cometidos, puesto que puede confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada. Entonces, el Juez natural es una autoridad ordenadora ya que emite la sentencia de primera instancia, no obstante, al no tener definitividad sus resoluciones y de haber sido impugnado dicho fallo mediante el recurso de apelación, cesó su jurisdicción en relación con la controversia de que se trata, ya que quedó sustituido en sus funciones y en razón de la técnica que rige en el recurso de apelación, esto es, ante la ausencia de reenvío, la sentencia mediante la cual se resolvió el recurso sustituyó procesalmente a la resolución de primera instancia, por lo que es inconcuso que la única sentencia que puede ser materia de estudio en el juicio de amparo directo es la de segundo grado. Luego, dado que el concepto de autoridad va en estrecha vinculación con la naturaleza del acto reclamado, será el tribunal de amparo el que determine quién tiene la calidad de autoridad en el juicio de garantías y si su función es como ordenadora o ejecutora en base al análisis que en cada caso se efectúe de sus características para establecer si efectivamente existe un acto de autoridad y quién o quiénes participaron en él y en esa medida, emplazarles a juicio constitucional, con independencia de la designación que en ese sentido realice el quejoso en la demanda de amparo. Así, en términos de los artículos 5o., fracción II y 11, ambos de la Ley de Amparo, se debe reconocer la calidad de autoridad ordenadora al Juez de origen que emite la sentencia de primer grado, sin perjuicio de que al haber resuelto esa primera instancia cesó su jurisdicción así como los efectos del acto que emitió. Sin embargo, para los efectos del amparo directo, no puede tenersele como autoridad responsable ejecutora de la sentencia que emitió y que fue confirmada, modificada o revocada por el tribunal de apelación, la que adquirió la característica de ejecutoria y conserva la calidad de cosa juzgada, debido a que los Jueces de origen son autoridades ordenadoras en cuanto a que tienen la obligación de resolver el juicio contradictorio y su jurisdicción cesa con el dictado de la sentencia de primera instancia; por otro lado, será hasta que reciba del tribunal de apelación los autos y las constancias y el vencedor en el juicio

lo solicite, cuando dicho juzgador primigenio ordenará y vigilará la ejecución, esto es, se convertirá en una autoridad ejecutora sólo en un aspecto formal; en tal virtud, con fundamento en los numerales 5o., fracción II y 11, de la Ley de Amparo, no debe tenerse como autoridad responsable ejecutora material al Juez de primera instancia." (énfasis añadido)

15. Cabe precisar, que en acatamiento a la resolución dictada en la consulta a trámite, el dieciocho de diciembre de dos mil ocho, el Tribunal Colegiado admitió la demanda de amparo registrada con el número de expediente \*\*\*\*\* , en los siguientes términos:

"Se admite la demanda de garantías contra los actos que reclama del Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito y de los actuarios adscritos al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. Por lo que ve al acto reclamado consistente en la sentencia de veintiuno de mayo de dos mil ocho emitida en el amparo \*\*\*\*\* por el Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo, no obstante ello, se reconoce la calidad de autoridad ordenadora al Juez de origen que emite la sentencia de primer grado. Respecto de los actuarios adscritos al Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito no tienen el carácter de autoridad responsable ejecutora. Se tiene por rendido el informe justificado. Se tiene por emplazada a la parte tercera perjudicada. Dése vista al agente del Ministerio Público de la Federación. Se tiene como domicilio del promovente el que indica y como autorizadas a las personas que menciona. Se tiene a la parte tercera perjudicada formulando alegatos se tiene como su domicilio el que indica y como autorizadas a las personas que menciona. Respecto de la devolución de la copia certificada que menciona dígaselo que una vez que se resuelva el presente asunto se le devolverá. Tórnese este asunto al Magistrado Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Notifíquese."

16. Posteriormente, la referida tesis aislada fue reiterada en cuatro ejecutorias más emitidas por el mismo Tribunal Colegiado y de forma ininterrumpida por lo que dicho criterio constituyó **jurisprudencia** por reiteración.

17. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito** resolvió un asunto (amparo directo \*\*\*\*\* ) con las características siguientes:

a) En la vía ejecutiva mercantil, una persona física demandó de otra, el pago de \$ \*\*\*\*\* , por concepto de suerte principal, intereses moratorios



y las costas del juicio, mediante escrito presentado el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

**b)** El enjuiciado dio contestación a la demanda y se allanó parcialmente a las prestaciones reclamadas. Asimismo, opuso como excepciones y defensas, la de caducidad del título, nulidad del interés pactado, falta de personalidad del ejecutante y caducidad de la acción cambiaria directa.

**c)** Seguido el juicio en sus etapas procesales, el Juez Segundo Mercantil del Distrito Judicial de Toluca, Estado de México dictó sentencia definitiva en la que declaró fundada la excepción de prescripción y, en consecuencia, dejó a salvo los derechos de la parte actora para que los hiciera valer en la vía y forma que a su derecho conviniera. No emitió especial condena en costas.

**d)** Inconforme con tal resolución, el enjuiciado interpuso recurso de apelación. La Primera Sala Civil de Toluca del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México conoció del recurso de mérito y emitió sentencia el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, en el sentido de modificar el cuarto punto resolutivo de la sentencia definitiva recurrida y condenar al actor al pago de costas en primera instancia. No obstante, absolvió al demandado de las generadas en segunda instancia.

**e)** El propio enjuiciado promovió juicio de amparo directo, contra los actos y autoridades responsables siguientes:

Como ordenadora:

- La **Primera Sala Civil Regional con sede en Toluca, del Poder Judicial del Estado de México**.—La sentencia dictada en el toca \*\*\*\*\*, de dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

Como ejecutora:

- **El Juez Segundo Mercantil del Distrito Judicial de Toluca, México**.—La ejecución de la sentencia dictada en el toca \*\*\*\*\*,

**f)** El nueve de noviembre de dos mil dieciocho, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito emitió sentencia en la que negó la protección constitucional solicitada.

**g)** Cabe precisar que, en el considerando segundo de dicha ejecutoria el Colegiado tuvo por ciertos los actos reclamados del Juez Segundo Mercan-

til del Distrito Judicial de Toluca, Estado de México, y desestimó la causal de improcedencia que dicha autoridad hizo valer y que sustentó en la jurisprudencia I.3o.C. J/62, de rubro: "JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA. ES AUTORIDAD ORDENADORA DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA, PERO NO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA MATERIAL PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.", por las siguientes razones:

- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/1995, analizó estas posturas sostenidas por los tribunales contendientes:

1. En la primera, el quejoso señaló como acto reclamado un laudo, y como autoridad responsable ordenadora a la Junta Especial Número Cinco de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con residencia en Xalapa, Veracruz, y a su presidente, como autoridad ejecutora. Ello, motivó que se determinara, que el presidente no tenía el carácter de autoridad responsable, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo abrogada –que disponía que tenía dicho carácter sólo la que dicta el acto reclamado– por lo que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, del ordenamiento en cita, en relación con el precepto antes indicado, lo que obligaba a sobreseer en el juicio de amparo respecto de él.

2. En la segunda, el quejoso señaló como acto reclamado la sentencia definitiva dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, emanada del procedimiento penal seguido en su contra, y le atribuyó los actos de ejecución de dicha sentencia al Juez Mixto de Primera Instancia de Pánuco, Veracruz; estos últimos siguieron la suerte de los atribuidos a la autoridad ordenadora, porque su inconstitucionalidad no se reclamó por vicios propios, sino como consecuencia de la sentencia definitiva reclamada.

- En cuanto al tema en contradicción, el Pleno del Máximo Tribunal determinó que debía prevalecer la segunda postura, ya que la procedencia del amparo directo contra una sentencia definitiva o laudo, conlleva la procedencia del amparo en esa vía para combatir los actos mediante los cuales se pretenden ejecutar aquellas resoluciones, cuando la ejecución no se impugna por vicios propios, pues si la inconstitucionalidad de los actos de ejecución se plantea por el quejoso exclusivamente en vía de consecuencia de la inconstitucionalidad que pueda resultar de la sentencia definitiva o laudo reclamado, la vinculación de causalidad jurídica tan estrecha que existe entre ambos actos, la resolución y su ejecución, exige que los resuelva el mismo órgano de

control constitucional, atendiendo a que el resultado al que se llegue respecto de dicha resolución igualmente comprenderá el de su ejecución.

- El Alto Tribunal del País resolvió que, la consideración anterior se corroboraba con el hecho de que no puede concebirse que la Ley de Amparo considere la posibilidad de la ejecución de una sentencia definitiva o laudo para los efectos de la suspensión en el juicio de amparo directo, y al mismo tiempo niegue la procedencia de esa vía para impugnar los actos de ejecución de las resoluciones indicadas.

- También sustentó lo concluido, en los principios de indivisibilidad de la demanda, expeditéz o celeridad, de concentración y de economía procesal del juicio de amparo directo, pues los actos de ejecución de las sentencias definitivas o laudos, cuando no se combaten por vicios propios, sino sólo por constituir consecuencia legal y lógica de la pretendida inconstitucionalidad atribuida a las resoluciones definitivas indicadas.

- Conclusión que se reforzó —dijo—, con la circunstancia de que en el artículo 11 de la Ley de Amparo abrogada se estableció, que con independencia de su naturaleza formal, es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por lo cual, resultaba aplicable la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y contenido: "AUTORIDADES RESPONSABLES DEL ACTO OBJETO DE AMPARO.—Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo."

- Consideraciones que se materializaron en la tesis P/J. 23/96, del rubro siguiente: "AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES A QUIÉNES SE ATRIBUYA LA EJECUCIÓN, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE LA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO RECLAMADO.", la cual, indicó el órgano colegiado, se estima aplicable en conformidad con el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, porque el contenido jurídico de los artículos 11, 158 y 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo abrogada, que se analizó en la contradicción, guardan similitud jurídica con los artículos 5o., fracción II, 34 y 61, fracción XXIII, de la ley actual.

**h)** A partir de esas consideraciones, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito obtuvo las siguientes premisas:

El juicio de amparo directo procede contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin a juicio.

- El juicio de amparo igualmente acarrea la procedencia del amparo directo para combatir los actos mediante los cuales se pretenden ejecutar las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a juicio, cuando la ejecución no se impugne por vicios propios, sino sólo en vía de consecuencia de la inconstitucionalidad del acto reclamado.

- La autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal, es la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado.

i) Por tanto, precisó que las autoridades en el juicio de amparo directo lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto reclamado, sino también las que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y a las que se les atribuye dicha ejecución sólo como consecuencia lógica de la inconstitucionalidad del acto reclamado; de ahí que, contra cualquiera de ellas procede el juicio de amparo directo.

j) Posteriormente, el tribunal analizó el caso concreto, en el que se señaló como acto reclamado la sentencia definitiva modificada en apelación dentro de un juicio ejecutivo mercantil, que condenó a la actora al pago de las costas causadas en primera instancia; como autoridad ordenadora a la Sala que dictó la sentencia reclamada, y se atribuyeron al Juez de origen, los actos de ejecución de dicha sentencia.

k) A fin de establecer si al Juez a quo le recaía el carácter de autoridad ejecutora, el tribunal indicó que debían verificarse los siguientes supuestos:

- A dicha autoridad le corresponde ejecutar el acto reclamado; y,
- La ejecución del acto reclamado se le atribuyó sólo como consecuencia lógica y jurídica de la inconstitucionalidad de la sentencia reclamada.

l) En concepto del órgano colegiado, el primer requisito se tenía por cumplido, en términos del artículo 1346 del Código de Comercio, en cuanto establece, que debe ejecutar la sentencia el Juez que la dictó en primera instancia.

m) Asimismo, se cumplía el segundo requisito, toda vez que en la demanda de amparo no se advertía concepto de violación que combatiera en forma autónoma o por vicios propios la ejecución de la sentencia reclamada, lo que implicaba que los actos de ejecución atribuidos al Juez de primer grado se impugnaran como consecuencia lógica de la inconstitucionalidad atribuida al acto reclamado.

n) Además, la sentencia de amparo sí contaba con materia de ejecución, pues se condenó a la parte actora al pago de las costas causadas en primera instancia.

o) Por tanto, el Colegiado concluyó que sí le revestía el carácter de autoridad responsable ejecutora al Juez de primera instancia, pues se reunían los requisitos para ello.

p) En ese sentido, dijo no compartir el criterio sostenido en la jurisprudencia I.3o.C. J/62, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA. ES AUTORIDAD ORDENADORA DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA, PERO NO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA MATERIAL PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.", en que la autoridad responsable sustentó la causa de improcedencia.

q) Ello, porque el referido criterio se sustenta en que será hasta que reciba del tribunal de apelación los autos y las constancias del juicio, y el vencedor lo solicite, cuando el juzgador primigenio ordene y vigile la ejecución, es decir, el Juez de primer grado se convertirá en una autoridad ejecutora sólo en un aspecto formal, por lo que no debe tenerse como autoridad responsable ejecutora material.

r) Sin embargo, en concepto del tribunal contendiente, ello es contrario al texto expreso del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, que dispone que es 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.

s) Por ende, el Tribunal Colegiado estimó, que contrario a lo afirmado en dicho criterio, no puede desconocerse el carácter de autoridad responsable al Juez de primera instancia, con sustento en que materialmente él no desempeñará los actos de ejecución, pues conforme al precepto 5o., fracción II, precitado, le reviste ese carácter, con independencia de su naturaleza formal, al ser la autoridad a la que, en términos del artículo 1346 del Código de Comercio, le corresponde la ejecución de la sentencia reclamada.

t) Asimismo, el Colegiado consideró, que tampoco debía desestimarse el carácter de autoridad ejecutora del Juez, por el hecho de que para materializar los actos de cumplimiento deba primero el tribunal de apelación remitir al juzgador de primer grado los autos, y después el vencedor del juicio solicitar la ejecución, porque en términos de la ejecutoria analizada, es la calidad

que tienen los actos de ejecución de ser sólo una consecuencia lógica y legal de la sentencia definitiva y no actual, lo que les permite ser impugnados en el juicio de amparo directo; en caso contrario, serían materia de impugnación en la vía indirecta.

u) Además, como se obtiene de la contradicción de tesis 2/1995, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede estimarse que se permita la posibilidad de suspender la ejecución de la sentencia definitiva reclamada para efectos del juicio de amparo, impidiendo que la parte vencedora solicite ante el Juez de primer grado su cumplimiento, y al propio tiempo negar la procedencia de esa vía para impugnar los actos de ejecución que podría desarrollar el aludido juzgador, a quien compete lograr su materialización.

18. **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

19. Esto es así, porque el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estima que, **no puede tenerse al Juez de primer grado como autoridad ejecutora material del fallo de apelación**, porque: **a)** su jurisdicción cesa con el dictado de la sentencia de primer grado, por ende, **b)** será hasta que reciba del tribunal de apelación las constancias y el vencedor lo solicite, cuando dicho Juez a quo ordenará la ejecución; y, **c)** será hasta entonces en que dicha autoridad se convertirá en ejecutora, aunque únicamente de carácter formal, pues la ejecución material correrá a cargo de otras autoridades, como puede ser el actuario judicial.

20. En tanto que, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito sostiene, que **sí le reviste el carácter de autoridad responsable ejecutora material al Juez de primera instancia, pues con independencia de su naturaleza formal**, se considera como tal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto.

21. Como se advierte, en la emisión de tales criterios interpretativos hay un punto de toque respecto del cual, lo que es afirmado por uno de los órganos jurisdiccionales es negado por otro.

22. Sin que constituya obstáculo a dicha conclusión, la circunstancia de que los Tribunales Colegiados hayan aplicado, uno la Ley de Amparo abrogada y, el otro, la Ley de Amparo vigente, pues al margen de que con la reforma

de dos de abril de dos mil trece, se haya modificado el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, lo determinante es que subsiste el tema de la contradicción de tesis que descansa, más bien, en el entendimiento de autoridad ejecutora materal y no en el de autoridad ejecutora formal, que es en el que se presentó la reforma, según se advierte en el siguiente cuadro:

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo vigente
<p>"<b>Artículo 5o.</b> Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>"II. La autoridad o autoridades responsables; ..."</p> <p>"<b>Artículo 11.</b> <u>Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.</u>"</p>	<p>"<b>Artículo 5o.</b> Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.</p> <p>"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."</p>

23. Como se observa, el artículo 11 de la Ley de Amparo abrogada definía a la "autoridad responsable" como aquella que "*dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado*".

24. En tanto que, el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente la define como aquella que, con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de

realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas; y agregó que, para los efectos de esa 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.

25. La precisión apuntada por el legislador democrático en cuanto a la definición de *autoridad responsable*, "**con independencia de su naturaleza formal**", atiende a la adición contenida en el segundo párrafo, pues con motivo de dicha reforma también pueden tener la calidad de autoridades responsables los particulares, siempre que realicen actos que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria. De ahí que no deba atenderse ya a su naturaleza formal como órganos del Estado.

26. No obstante lo narrado y que los tribunales contendientes sustentaron su decisión en legislaciones distintas, lo relevante es, que **ambas leyes son acordes en considerar que es autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto impugnado**, en tanto que la disidencia deriva del entendimiento de "ejecución material" que cada uno de los tribunales establece.

27. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la siguiente interrogante: ¿En el juicio de amparo directo el Juez de primera instancia tiene la calidad de autoridad ejecutora cuando en la sentencia reclamada existen decisiones que implican una ejecución a su cargo?

## V. Improcedencia de la contradicción de tesis

28. Esta Primera Sala considera que, pese a que sí existe la divergencia entre los criterios señalados, la presente contradicción de tesis es **improcedente**, en virtud de que el punto contradictorio del que se ocuparía el estudio del asunto, ya fue definido por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver, por mayoría de seis votos,<sup>9</sup> la contradicción de tesis 2/1995, en sesión de veintinueve de abril de mil novecientos noventa y seis.

<sup>9</sup> De los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitrón, Juan Díaz Romero, Olga María Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y José Vicente Aguinaco Alemán, en contra de los votos de los Ministros Juventino V. Castro y Castro, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios.



29. En efecto, los puntos contradictorios de la referida contradicción consistieron en determinar:

**1)** Si el juicio de amparo directo, promovido por quien fue parte y tuvo intervención como tal en el juicio del que derivan los actos reclamados, es procedente contra los actos de autoridades ejecutoras; y,

**2)** Si el juicio de amparo directo es procedente para impugnar los actos de ejecución de la sentencia definitiva o laudo reclamado, cuando esos actos de ejecución no se reclamen por vicios propios, sino que su inconstitucionalidad se aduzca por vía de consecuencia de la que pudiera resultar de la sentencia definitiva o laudo reclamado.

30. En relación a ello, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en esencia, que:

**a)** La procedencia del juicio de amparo directo contra una sentencia definitiva o laudo, igualmente acarrea la procedencia del amparo en esa vía, para combatir los actos mediante los cuales se pretenden ejecutar aquellas resoluciones, cuando la ejecución no se impugna por vicios propios, pues si la inconstitucionalidad de los actos de ejecución se plantea por el quejoso, exclusivamente, en vía de consecuencia de la inconstitucionalidad que pueda resultar de la sentencia definitiva o laudo reclamado, la vinculación de causalidad jurídica tan estrecha que existe entre ambos actos, la resolución y su ejecución, exige que los resuelva el mismo órgano de control constitucional, atendiendo a que el resultado al que se llegue respecto de dicha resolución, igualmente comprenderá el de su ejecución.

**b)** Si entre la sentencia definitiva o laudo y su ejecución, con las características descritas, existe una vinculación tal que lo resuelto respecto de la sentencia definitiva o laudo reclamado indudablemente alcanza a los actos de ejecución, como consecuencia que son de aquellos actos principales, no hay razón lógica para que el propio tribunal que conoce del amparo directo no pueda conocer también de los mencionados actos de ejecución.

**c)** La unidad indivisible habida entre la sentencia o laudo y su ejecución, impugnada como mero efecto de aquéllos, obliga a reconocer que la vía procedente para impugnar tal ejecución es la del amparo directo, ya que el reconocimiento de esa competencia resulta por mero efecto lógico de atribuir a los actos de ejecución el carácter de una consecuencia lógica y jurídica que no puede ser ignorada por el juzgador de amparo.

d) La autoridad responsable en el amparo directo es la que emitió la sentencia definitiva o laudo, pues la reclamación principal y destacada de dichos actos, de naturaleza definitiva, son los que determinan la procedencia del juicio de amparo directo. Sin embargo, **eso no impide que en el amparo directo el quejoso pueda señalar como responsable a la autoridad encargada de la ejecución de la sentencia o laudo reclamado**, pues si se admite que el juicio de amparo directo es procedente contra los actos de ejecución no impugnados por vicios propios, de una sentencia definitiva o laudo, es evidente que en dicha vía también sea procedente la designación de autoridades ejecutoras.

e) Ello, pues la Ley de Amparo no limita el señalamiento de autoridades sólo a la que emitió la resolución definitiva reclamada, sino que también permite la designación de otras, como puede ser a la que se le atribuye la ejecución de la misma. Máxime, que es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

En ese sentido se estimó aplicable la jurisprudencia del rubro y texto siguientes: "AUTORIDADES RESPONSABLES DEL ACTO OBJETO DE AMPARO.—Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo."<sup>10</sup>

f) No podría concebirse que la Ley de Amparo considerara la posibilidad de la ejecución de una sentencia definitiva o laudo para los efectos de la suspensión en el juicio de amparo directo y al propio tiempo negara la procedencia de esa vía para impugnar los actos de ejecución de las resoluciones indicadas.

31. Ello dio lugar a las jurisprudencias P./J. 22/96<sup>11</sup> y P./J. 23/96<sup>12</sup> de los rubros y textos siguientes:

"AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO, CUANDO SE IMPUGNAN

<sup>10</sup> Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice* «al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995», Tomo VI, Parte SCJN, Tesis 107, Quinta Época, Materia Común, página 69, registro digital: 394063.

<sup>11</sup> Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, Novena Época, página 5, registro digital: 200081.

<sup>12</sup> Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, Novena Época, página 24, registro digital: 200082.

EN VÍA DE CONSECUENCIA Y NO POR VICIOS PROPIOS.—La interpretación sistemática y lógica de lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso a), V y VI, constitucional, y 158 de la Ley de Amparo, así como de los principios de indivisibilidad de la demanda, de celeridad, de concentración y de economía procesal, que sustentan la procedencia del juicio de amparo directo, permiten la impugnabilidad en esta vía de los actos de ejecución de las sentencias definitivas o laudos, cuando se combaten como consecuencia de la inconstitucionalidad atribuida a las resoluciones definitivas indicadas. Esta afirmación encuentra apoyo en el hecho de que la competencia otorgada en la Constitución y en la Ley de Amparo para que los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelvan sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una sentencia definitiva o laudo, igualmente los faculta para conocer y resolver sobre los actos de ejecución respectivos que no se impugnan por vicios propios, debido a que entre la sentencia definitiva o laudo y su ejecución, con las características descritas, existe un vínculo jurídico causal que hace lógico concluir que la ejecución corra, por derivación necesaria, la misma suerte de aquéllos."

"AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES A QUIENES SE ATRIBUYA LA EJECUCIÓN, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE LA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO RECLAMADO.—Si el amparo directo es procedente contra los actos de ejecución que se impugnan en vía de consecuencia al reclamarse una sentencia definitiva o laudo, en esa medida es procedente designar como responsable a la autoridad a la que se atribuyan tales actos de ejecución, de conformidad con el artículo 166 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que en su fracción III, dispone: 'La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: ... III. La autoridad o autoridades responsables ...', expresión que, al estar empleada también en plural, es indicativa de que la ley mencionada no limita el señalamiento de autoridades sólo a la que emitió la resolución definitiva reclamada, sino que también permite la designación de otras, como pudiera ser la autoridad a quien se atribuye la ejecución de la misma, máxime que la Ley de Amparo, en el artículo 11, dispone que 'Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado'."

32. Las cuales incluso, los tribunales contendientes refirieron para hacer notar que el juicio de amparo directo sí procede contra los actos de ejecución de una sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio, siempre y cuando se impugnen en vía de consecuencia y no por vicios propios; y que el amparo en esa vía es procedente contra las autoridades a quienes se atribuya su ejecución.

33. Por tanto, si el punto concreto a dilucidar en la presente contradicción de tesis radica en determinar si en el juicio de amparo directo el Juez de primera instancia tiene la calidad de autoridad ejecutora cuando en la sentencia reclamada existen decisiones que implican una ejecución a su cargo; esta Primera Sala estima que, con el segundo de los criterios citados, se resuelve la cuestión sometida a contradicción.

34. Ello, pues como se observa en los incisos antes expuestos, esta Suprema Corte ya se pronunció y resolvió el punto contradictorio sobre el que versa la denuncia, llegando a la conclusión de que la procedencia del amparo directo contra una sentencia conlleva también la procedencia del amparo en esa vía, para combatir los actos mediante los cuales se pretende ejecutar dicha resolución, con la salvedad de que tal ejecución no se reclame por vicios propios, sino únicamente en vía de consecuencia de la inconstitucionalidad que pueda resultar de aquella sentencia. Luego, tiene el carácter de autoridad no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y en contra de cualquiera de ellas procede el amparo directo.

35. Bajo este contexto, si **la calidad de autoridad ejecutora le asiste** a quien por ley deba **ejecutar o tratar de ejecutar** la sentencia emitida por el tribunal de alzada; entonces resulta lógico concluir, que si la sentencia (como ocurrió en los casos sometidos a consideración de los tribunales contendientes) conlleva efectivamente una ejecución, que necesariamente le corresponde al Juez de origen, es claro que debe tenerse a éste como autoridad ejecutora en el juicio de amparo directo, máxime que su intervención está sujeta a lo que haya de resolverse en el juicio de amparo sobre la constitucionalidad del acto que la ordena.

36. En las relatadas circunstancias, la contradicción de tesis que nos ocupa debe declararse **improcedente**, pues aunque exista divergencia de criterios, lo cierto es que esta Suprema Corte ya había resuelto el punto contradictorio.

37. Sirven de apoyo a lo anterior, en lo conducente y por analogía de razón, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 32/2004, cuyos texto y rubro disponen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI LA JURISPRUDENCIA QUE RESOLVIÓ EL PUNTO CONTRADICTORIO DENUNCIADO, SE EMITIÓ ANTES DE LA PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DE DENUNCIA, DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE Y NO SIN MATERIA.—En efecto, procede declarar improcedente la contradicción de tesis, entre otros motivos, cuando la denuncia se realice con posterioridad a la fecha en que este Alto Tribunal ha resuelto el punto contradictorio sobre el que versa dicha denuncia; por el contrario, de haberse

denunciado con anterioridad a que este Alto Tribunal resolviera el tema en contradicción propuesto, se debe declarar sin materia."<sup>13</sup>

38. Asimismo, resulta aplicable en lo conducente, la tesis 2a. LXXXI/2009, que establece lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUÁNDO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA O IMPROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA.—Cuando se denuncia una contradicción de tesis debe determinarse si existe, a fin de establecer el criterio que prevalezca como jurisprudencia. Al respecto debe precisarse, aunque se trate de una cuestión sutil de carácter técnico, que cuando se llega a la conclusión opuesta ello puede derivar de que nunca se dio la oposición de criterios denunciada, lo que llevará a declararla improcedente o de que habiendo existido la contradicción, con anterioridad a su denuncia desapareció, al apartarse uno de los órganos contendientes del criterio que sostenía, al emitir otro que coincide con el opuesto, debiéndose hacer la misma declaración de improcedencia; o finalmente, cuando dándose el supuesto anterior, en cuanto a la desaparición de la contradicción, ello ocurre con posterioridad a la denuncia, procediendo declararla sin materia."<sup>14</sup>

39. Finalmente, tomando en consideración que la finalidad primordial del proceso de contradicción de tesis, radica en generar seguridad jurídica a partir de la unificación de criterios contradictorios o incompatibles; y que en el caso se estima que con la jurisprudencia P/J. 23/96, se resuelve el punto controvertido relativo a si en el juicio de amparo directo el Juez de primera instancia tiene la calidad de autoridad ejecutora cuando en la sentencia reclamada existen decisiones que implican una ejecución a su cargo, entonces, a fin de evitar confusión sobre la aplicabilidad del criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito de rubro: "JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA. ES AUTORIDAD ORDENADORA DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA, PERO NO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA MATERIAL PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.",<sup>15</sup> que eventualmente podría oponerse a lo resuelto por el Pleno de

<sup>13</sup> Jurisprudencia emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, página 293.

<sup>14</sup> Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 461.

<sup>15</sup> Jurisprudencia I.3o.C. J/62, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, junio de 2009, Novena Época, página 925, registro digital: 167104.

este Alto Tribunal, se ordena girar oficio al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, con copia de la referida ejecutoria, para que proceda en términos de los artículos 9, párrafo segundo, y 37, punto C, segundo párrafo, del Acuerdo General Número 20/2013,<sup>16</sup> de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del Pleno de este Alto Tribunal, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de que se realice la anotación respectiva. Lo que además servirá para evitar la denuncia de subsecuentes contradicciones de tesis respecto de ese criterio.

Por lo anteriormente expuesto,

### SE RESUELVE:

ÚNICO.—Es **improcedente** la denuncia de contradicción de tesis, en los términos del último apartado de esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente), quien se reserva su derecho a formular voto particular.

<sup>16</sup> "Artículo 9. ...

"Cuando el Pleno o las Salas adviertan la existencia de tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito incompatibles con la jurisprudencia de la Suprema Corte, así se hará constar con una nota en la publicación de la tesis ya superada."

"Artículo 37. La publicación de las tesis en el *Semanario*, se sujetará a lo siguiente:

"...

"C. Cuando la coordinación detecte que una tesis aislada o de jurisprudencia emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito, en las materias propias de su competencia, sostiene un criterio distinto al contenido en una tesis de jurisprudencia o aislada de la Suprema Corte o de un Pleno del mismo Circuito, deberá informarlo a aquél, a efecto de que determine sobre su publicación.

"En el supuesto de que el Tribunal Colegiado de Circuito determine publicar la tesis, la Coordinación elaborará una nota de remisión a la o a las tesis de la Suprema Corte o del Pleno del mismo Circuito que contienen el criterio distinto, la cual se publicará al pie de la tesis del primero; ..."

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la contradicción de tesis 25/2019.

En sesión de siete de agosto de dos mil diecinueve, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 25/2019, en el sentido de que la misma es improcedente, pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció y resolvió el punto contradictorio sobre el que versa la denuncia. No comparto esa decisión.

2. Para justificar mi postura, enseguida explicaré brevemente, primero, cuáles fueron los criterios que participaron en la contradicción de tesis; después, las razones de la mayoría y, en tercer lugar, los motivos que me llevaron a votar en contra del fallo.

#### **I. Criterios contendientes:**

3. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito tomó en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las jurisprudencias P/J. 22/96,<sup>1</sup> y P/J. 23/96,<sup>2</sup> con los rubros siguientes:

"AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO, CUANDO SE IMPUGNAN EN VÍA DE CONSECUENCIA Y NO POR VICIOS PROPIOS." y

"AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES A QUIENES SE ATRIBUYA LA EJECUCIÓN, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE LA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO RECLAMADO."

4. No obstante, resolvió que tales criterios no resuelven la cuestión relativa a, si en el juicio de amparo directo, el Juez de primera instancia tiene la calidad de autoridad responsable ejecutora material de la sentencia de apelación, por lo que emprendió el estudio de dicho tema y llegó a la conclusión de que no tiene tal carácter, porque:

<sup>1</sup> Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, Novena Época, página 5, registro digital: 200081.

<sup>2</sup> Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, Novena Época, página 24, registro digital: 200082.

- a) La jurisdicción del Juez de primera instancia cesa con el dictado de la sentencia de primer grado, por ende,
  - b) Será hasta que reciba del tribunal de apelación las constancias y el vencedor lo solicite, cuando dicho Juez a quo ordenará la ejecución y,
  - c) Será hasta entonces que dicha autoridad se convertirá en ejecutora, aunque únicamente de carácter formal, pues la ejecución material correrá a cargo de otras autoridades, como puede ser el actuario judicial.<sup>3</sup>
5. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, por su parte, y precisamente a partir de las jurisprudencias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invocadas, sostiene que sí le reviste el carácter de autoridad responsable ejecutora material al Juez de primera instancia, pues con independencia de su naturaleza formal, se considera como tal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto.

## II. Razones de la mayoría

6. En la ejecutoria de la que disiento, luego de considerar que sí existe contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados citados, se llega a la conclusión de que la misma es improcedente, pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se pronunció y resolvió el punto contradictorio sobre el que versa la denuncia, al emitir las jurisprudencias P./J. 22/96 y P./J. 23/96, a las que he hecho referencia en párrafos anteriores.

## III. Razones del disenso

7. Estimo que en este caso la contradicción de tesis es procedente y, por ende, debió resolverse de fondo para generar seguridad jurídica en torno a la posición adoptada por cada uno de los tribunales que participan en este asunto, pues lo contundente es que, en la emisión de sus criterios ambos órganos jurisdiccionales partieron del contenido de las jurisprudencias P./J. 22/96 y P./J. 23/96, surgidas de la contradicción de tesis 2/1995 del índice del Pleno de este Alto Tribunal, lo que da noticia de que los órganos jurisdiccionales interpretaron tales criterios de manera diferente. En la ejecutoria que resolvió aquella contradicción de tesis se sostuvieron las siguientes premisas:
- a) La procedencia del juicio de amparo directo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, involucra los actos mediante los cuales se pretenden ejecutar aquellas resoluciones, cuando la ejecución no se impugna por vicios propios, esto, pues si la inconstitucionalidad de los actos de ejecución se plantea por

<sup>3</sup> Dicha resolución dio lugar a la tesis aislada con el rubro: "JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA, ES AUTORIDAD ORDENADORA DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA, PERO NO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA MATERIAL PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.". (Novena Época. Registro digital: 167104. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, junio de 2009, materias civil y común, tesis I.3o.C. J/62, página 925)



el quejoso exclusivamente en vía de consecuencia de la inconstitucionalidad que pueda resultar de la sentencia definitiva, resolución o laudo reclamado, la vinculación de causalidad jurídica tan estrecha que existe entre ambos actos, la resolución y su ejecución exige que los resuelva el mismo órgano de control constitucional, en atención a que al resultado al que se llegue respecto de dicha resolución comprenderá igualmente el de su ejecución.

b) La autoridad responsable en el amparo directo es la que emite la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, pues la reclamación principal y destacada de dichos actos, de naturaleza definitiva, son los que determinan la procedencia del juicio de amparo directo. Sin embargo, ello no impide que en el amparo directo el quejoso pueda señalar como responsable a la autoridad encargada de la ejecución de la sentencia o laudo reclamado, pues si se admite que el juicio de amparo directo es procedente contra los actos de ejecución no impugnados por vicios propios, de una sentencia definitiva o laudo, es evidente que en dicha vía también sea procedente la designación de autoridades ejecutoras. Máxime, que no podría concebirse que la Ley de Amparo considerara la posibilidad de la ejecución de una sentencia definitiva o laudo para los efectos de la suspensión en el juicio de amparo directo y al propio tiempo negara la procedencia de esa vía para impugnar los actos de ejecución de las resoluciones indicadas.

8. Ahora bien, precisamente en atención a las jurisprudencias emitidas a partir de dicha ejecutoria, ambos tribunales admiten que el juicio de amparo directo sí procede contra los actos de ejecución derivados de una sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio, siempre y cuando se impugnen en vía de consecuencia y no por vicios propios; de ahí que el amparo en esa vía es procedente contra las autoridades a quienes se atribuya su ejecución.

9. La discordancia en sus puntos de vista surge en el momento de determinar si el Juez de primera instancia puede tener a su cargo actos de ejecución derivados de la sentencia definitiva de segunda instancia y, por ende, si en ese caso concreto dicho juzgador puede tener la calidad de autoridad ejecutora material en el juicio de amparo directo, o si esto no es así.

10. Desde mi punto de vista, esa cuestión debió ser analizada de fondo en la contradicción de tesis para concluir que sí, que el Juez de primer grado puede tener la calidad de autoridad ejecutora material en el juicio de amparo directo.

11. Lo anterior, a partir de la distinción entre autoridad ordenadora y autoridad ejecutora, para efectos del juicio de amparo, respecto de lo cual:

Es **autoridad ordenadora**, aquella que goza de facultad de decisión y que emite o dicta una ley o acto que viola garantías individuales y derechos humanos.

b) Las **autoridades ejecutoras** son aquellas cuya actuación se constriñe a llevar a cabo el mandato legal o la orden emitida por la autoridad ordenadora o decisoria. por ende, ésta no actúa de manera autónoma, sino que cumple una orden.

12. La división de las autoridades en estas categorías prevé efectos importantes en cuanto a su participación en el juicio de amparo, en virtud de que cuando se reclama de un acto, tanto la orden como su ejecución, la autoridad principal es la primera en

cuanto a la rendición de informes (previo y justificado), ofrecimiento de pruebas y formulación de alegatos, así como en la interposición de recursos. Mientras que las ejecutoras sólo pueden defender los actos concretos que se les atribuyen, cuando los mismos adolecen de defectos o errores en su realización, esto es, por vicios propios. En los demás supuestos su intervención es por vía de consecuencia.

13. Luego, para determinar a quién le asiste la calidad de autoridad y con qué carácter, es necesario analizar en cada caso las características especiales que lo rodean, pues el concepto de autoridad se encuentra íntimamente ligado a la naturaleza del acto reclamado.
14. Bajo este contexto, y a fin de establecer en primer término, si en el juicio de amparo directo al Juez de origen le asiste la calidad de autoridad ordenadora, es oportuno atender al contenido del artículo 170 de la Ley de Amparo, en el que se advierte que una de las características del juicio de amparo directo radica, en que el acto reclamado siempre debe ser una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin a un juicio, dictada por un tribunal judicial, administrativo, agrario o del trabajo.
15. Tal determinación no se contrapone con lo que estaba previsto en el artículo 158 de la Ley de Amparo abrogada; por tanto, si el acto reclamado en ese tipo de juicio (amparo directo), dada su naturaleza, necesariamente es de carácter positivo, en tanto que no se trata de una omisión, sólo puede tener el carácter de autoridad responsable la que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, es decir la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio que se reclama en el amparo.
16. Sobre la base de lo expuesto llego a la conclusión de que si el juicio de amparo directo procede contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio (como acto principal y destacado), entonces, necesariamente tendrá la calidad de autoridad ordenadora únicamente aquella que haya emitido dicha resolución, ya sea el tribunal de alzada, por virtud del recurso de apelación, o el Juez del conocimiento, en los casos en que por ley no proceda recurso alguno en contra de dicho acto.
17. Lo anterior, pues si la sentencia definitiva reclamada deriva de un recurso de apelación, no puede tenerse como autoridad ordenadora al Juez a quo, en la medida de que el acto mismo que se le pudiera atribuir (sentencia de primera instancia) no admite el juicio de amparo directo ante su falta de definitividad. De ahí que, en mi opinión, carezca de efectos prácticos la afirmación realizada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el sentido de que en el juicio de amparo directo el Juez de primera instancia sólo puede tener el carácter de autoridad ordenadora respecto de la sentencia de primer grado, pues al margen de la validez intrínseca de tal proposición, la misma carece de efectos prácticos ante la causa de improcedencia apuntada.
18. En otro orden de ideas, según lo resuelto en la contradicción de tesis 2/1995, la procedencia del juicio de amparo directo contra una sentencia conlleva también la procedencia del amparo en esa vía, para combatir los actos mediante los cuales se pretende ejecutar dicha resolución, con la salvedad de que tal ejecución no se reclame por vicios propios, sino únicamente en vía de consecuencia de la inconstitucionalidad que pueda resultar de aquella sentencia; entonces, la calidad de autoridad ejecutora le asiste a quien por ley deba ejecutar o tratar de ejecutar dicha sentencia.

19. En tal virtud, estimo que, para determinar si al Juez de origen le asiste la calidad de autoridad responsable ejecutora en el juicio de amparo directo, **se deben verificar en cada caso**, los siguientes aspectos:
- a) Si la sentencia conlleva efectivamente una ejecución;
  - b) Si al Juez de origen le corresponde ejecutar o no dicha resolución; y,
  - c) Si la ejecución de la sentencia no se reclama por vicios propios, sino únicamente como una consecuencia lógica y jurídica de la sentencia reclamada.
20. Luego, si el Juez de primera instancia cubre esos requisitos, **debe tenersele como autoridad ejecutora** en el juicio de amparo directo.
21. Al respecto, la ejecución material de que se trata corresponde a una *ejecución potencial*, es decir, su realización está sujeta a lo que haya de resolverse en el juicio de amparo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que la ordena; así, es irrelevante para la designación de autoridad responsable en el juicio de regularidad constitucional uni-instancial, la circunstancia de que sea hasta que el Juez de primer grado reciba los autos devueltos por el tribunal de alzada, que dicha ejecución pueda llevarse a cabo.
22. Además, la circunstancia de que los actos que emita el Juez a quo, pudieran no corresponder a actos que se verifiquen en la práctica (por ejemplo, realizar notificaciones, llevar a cabo la demolición de un inmueble, practicar un lanzamiento, formular personalmente un requerimiento, etcétera), no significa que sus actos no impliquen una ejecución "material" pues, con independencia de que, por ejemplo, el artículo 1346 del Código de Comercio, dispone que: "*Debe ejecutar la sentencia el Juez que la dictó en primera instancia, o el designado en el compromiso en caso de procedimiento convencional*", lo contundente es, que el pronunciamiento de ciertas decisiones implica, por sí mismo, una ejecución material, pues es a partir de ésta que el acto ordenado habrá de verificarse en la realidad, como es el caso en que se *ordena* el requerimiento de desocupación con apercibimiento de lanzamiento ante la contumacia de la persona requerida, o bien, cuando habiendo una condena en costas en la sentencia definitiva (como ocurrió en los asuntos que dieron origen a la presente contradicción de tesis) deba llevarse a cabo el trámite para su liquidación y posterior ejecución; o bien, ante una eventual reposición del procedimiento por haber resultado fundado un concepto de violación sobre la transgresión a las leyes del procedimiento, casos en los que es evidente que corresponde al Juez a quo, en última instancia la ejecución de lo decidido.
23. En esas circunstancias, considero que para determinar a quién le asiste la calidad de autoridad y con qué carácter, es necesario que se analicen siempre las características especiales en cada caso, pues el concepto de autoridad se encuentra íntimamente ligado a la naturaleza del acto reclamado.
24. Es por las razones anteriores que disiento del criterio de la mayoría y considero que debió analizarse de fondo la cuestión planteada para concluir que el Juez de primera instancia sí tiene la calidad de autoridad ejecutora en el juicio de amparo directo, cuando la sentencia reclamada involucra determinaciones que implican una ejecución a su cargo.

**DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. DIRECTRICES A SEGUIR PARA EVALUAR SI ESTE DERECHO HA SIDO VIOLADO.**

En virtud de que el órgano jurisdiccional durante el procedimiento penal se encuentra obligado a cerciorarse de que el derecho a gozar de una defensa adecuada no se torne ilusorio a través de una asistencia jurídica inadecuada, es procedente que los juzgadores evalúen la defensa proporcionada por el abogado. Por lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para determinar si el citado derecho en su vertiente material fue violado, dado que no toda deficiencia o error en la conducción de la defensa implica dicha vulneración, el juzgador debe seguir las siguientes directrices: a) analizar que las supuestas deficiencias sean ajenas a la voluntad del imputado y corresponden a la incompetencia o negligencia del defensor y no a una intención del inculcado de entorpecer o evadir indebidamente el proceso; b) evaluar que las fallas de la defensa no sean consecuencia de la estrategia defensiva del abogado, valorando las cuestiones de hecho más que de fondo para enfocarse principalmente en la actitud del abogado frente al proceso penal; y, c) valorar si la falta de defensa afectó en el sentido del fallo en detrimento del inculcado tomando en consideración caso por caso al apreciar el juicio en su conjunto. Ahora bien, si después de realizar esta tarea evaluativa el Juez determina que alguna de las citadas fallas resultó en la vulneración del derecho del imputado a contar con una defensa adecuada en su vertiente material, tendrá la obligación de informarle tal circunstancia con la finalidad de otorgarle la posibilidad de decidir si desea cambiar de abogado, ya sea que él nombre a uno particular, se le asigne uno de oficio, o continuar con su mismo defensor; si éste opta por cambiar de abogado, el Juez deberá otorgar tiempo suficiente para preparar nuevamente su defensa y poder subsanar las fallas o deficiencias de la defensa anterior. Por otro lado, si decide mantener a su defensor particular, el Juez nombrará un defensor público para que colabore en la defensa y pueda evitarse que se vulneren sus derechos.

**1a. CI/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 1182/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Amparo directo en revisión 1183/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR QUE EL ABOGADO DEFENSOR TENGA LOS CONOCIMIENTOS Y LA CAPACIDAD NECESARIOS PARA DEFENDER AL IMPUTADO.**

De los artículos 20, apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 (actual artículo 20, apartado B, fracción VIII) y 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva que todo imputado dentro de un proceso penal cuenta con el derecho a gozar de una defensa adecuada, el cual tiene dos aspectos: 1) el formal, que consiste en no impedir al imputado el ejercicio de ese derecho; y, 2) el material, el cual se constriñe a la asistencia adecuada a través del defensor. Por ende, los órganos jurisdiccionales correspondientes deben tomar las medidas para garantizar que el abogado defensor tenga los conocimientos y la capacidad necesarios para evitar la vulneración del citado derecho en perjuicio del justiciable. Esto es, cuando el incumplimiento de los deberes del abogado dentro del procedimiento penal sea manifiesto o evidente, el Juez está obligado, en su carácter de rector y garante del proceso penal, a evaluar la defensa proporcionada al imputado, de lo contrario, carecería de sentido que la defensa material forme parte del derecho humano de defensa adecuada, si dentro del procedimiento penal no existe un mecanismo de control que permita garantizar mínimamente al inculcado que su abogado tiene la aptitud necesaria para defenderlo adecuadamente. Así, los Jueces penales deben vigilar la actuación del defensor, en aras de evitar la vulneración de ese derecho en perjuicio del justiciable, sin que baste para tutelarla la sola designación de un letrado en derecho, pues su observancia requiere que se proporcione al inculcado una asistencia real y operativa, independientemente de si la defensa recayó en defensor de oficio o particular, pues de lo contrario, se realizaría una diferenciación que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**1a. CIII/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 1182/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Amparo directo en revisión 1183/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. NO SE SATISFACE ESTE DERECHO, CON EL SOLO NOMBRAMIENTO DE UN LICENCIADO EN DERECHO PARA LA DEFENSA DEL IMPUTADO, SINO QUE DEBEN IMPLEMENTARSE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR QUE TIENE LA ASISTENCIA DE UNA PERSONA CAPACITADA PARA DEFENDERLO [ABANDONO PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 12/2012 (9a.)].**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la citada jurisprudencia de rubro: "DEFENSA ADECUADA. FORMA EN QUE EL JUEZ DE LA CAUSA GARANTIZA SU VIGENCIA.", sostuvo que el derecho de defensa adecuada se garantiza esencialmente si el inculpado es asistido por un abogado defensor y no se obstaculiza de ninguna manera el trabajo de la defensa. De igual modo, estableció que el referido derecho no debe llegar a ciertos extremos, entre ellos: a) vigilar la estrategia de la defensa; b) justipreciar la capacidad o incapacidad técnica del abogado defensor; y, c) que el incumplimiento de los deberes de la defensa deba evaluarse por el juzgador, sino que en todo caso podrían ser materia de responsabilidad profesional. Ahora bien, la armonización de la doctrina constitucional del Alto Tribunal con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y una nueva reflexión sobre el tema, llevan a esta Primera Sala a separarse parcialmente del criterio plasmado en la tesis citada, específicamente en lo referido a las consideraciones señaladas en los incisos b) y c), pues se reconoce que parte del núcleo esencial del derecho a gozar de una defensa adecuada lo constituye el cumplimiento de que ésta cumpla con su aspecto material, es decir, que el abogado satisfaga un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de sus deberes, lo que además debe ser controlado por el Juez en su calidad de garante y rector del procedimiento penal. Esto, porque una verdadera defensa adecuada no puede limitarse a meros aspectos procesales o de trámite, pues el solo nombramiento de un licenciado en derecho para que asuma la defensa no satisface ni efectiviza, por sí mismo, el derecho a gozar de una defensa material, sino que se requiere que se implementen todas las medidas necesarias para garantizar que el imputado tiene la asistencia de una persona capacitada para defenderlo. No obstante, una vez satisfecho ese estándar mínimo, el Juez debe abstenerse de controlar la bondad y eficacia de la estrategia defensiva adoptada o el resultado de ésta, en virtud de la autonomía en su diseño por el defensor nombrado.

**1a. C/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 1182/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló

voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Amparo directo en revisión 1183/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

**Nota:** Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que abandona parcialmente el criterio sostenido por la propia Sala en la jurisprudencia 1a./J. 12/2012 (9a.), de rubro: "DEFENSA ADECUADA. FORMA EN QUE EL JUEZ DE LA CAUSA GARANTIZA SU VIGENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 433, con número de registro digital: 160044, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de noviembre de 2019.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. PARA DECLARAR LA VIOLACIÓN A ESTE DERECHO, ES NECESARIO QUE LAS FALLAS O DEFICIENCIAS DE LA DEFENSA NO SEAN CONSECUENCIA DE LA ESTRATEGIA PLANTEADA POR EL ABOGADO DEFENSOR.**

En el análisis del juicio, el juzgador debe evaluar detenidamente que las fallas o deficiencias en la defensa no sean, desde ningún punto de vista, consecuencia de la estrategia defensiva del abogado defensor, pues al ser licenciado en derecho se le reconoce un amplio margen de libertad para ejercer sus funciones. Una estrategia defensiva es un plan diseñado e implementado por la defensa con la finalidad de proteger/promover los intereses del inculpado, de acuerdo con el contexto fáctico y normativo del caso. En ese sentido, se reconoce que cada abogado es autónomo en el diseño de la defensa a seguir a favor del inculpado y no se soslaya que el silencio o la inactividad de éste o su defensor puede interpretarse como una estrategia legítima de defensa, ya que el derecho a guardar silencio, lejos de ser una restricción del derecho a la defensa o del debido proceso, constituye un derecho del inculpado previsto en los artículos 20 de la Constitución Federal y 8, numeral 2, inciso g), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por tanto, la posibilidad de que el Juez distinga si está ante una estrategia de defensa, o bien, frente a una violación a los derechos del inculpado, dependerá, necesariamente, del contexto de cada caso. Consecuentemente, dependiendo de la etapa que corresponda y del sistema de justicia penal bajo el cual está siendo juzgado el imputado, el órgano jurisdiccional debe verificar si en la causa penal aconteció o aconteció lo siguiente: 1) ausencia sin justificación evidente de pruebas;

2) silencio inexplicable de la defensa; 3) ausencia de interposición de recursos; 4) omisión de asesoría; 5) desconocimiento técnico del procedimiento penal del abogado; o, 6) ausencia o abandono total de la defensa. Así, al verificarse la existencia de una o varias de las condiciones anteriores, se estaría ante una violación manifiesta del derecho de defensa adecuada en su vertiente material; de lo contrario, se entenderá que el silencio o la inactividad del inculpado o de su defensor atiende a una estrategia legítima de defensa.

### 1a. CIV/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 1182/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Amparo directo en revisión 1183/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. PARA DETERMINAR SI HUBO VIOLACIÓN A ESTE DERECHO, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE VALORAR SI LAS FALLAS O DEFICIENCIAS DE LA DEFENSA AFECTARON DIRECTAMENTE EL SENTIDO DEL FALLO RECLAMADO.** El órgano jurisdiccional correspondiente, pero sobre todo el que conoce del juicio de amparo directo, debe evaluar si la falta de defensa en su aspecto material impactó o no en el sentido del fallo reclamado, al ser posible que, a pesar de la existencia de fallas u omisiones evidentes y graves en la defensa, se absolviera al acusado del delito imputado. Lo anterior permite sostener que el criterio para definir si existió o no violación al derecho a contar con una defensa adecuada en su vertiente material, debe analizarse y evaluarse tomando en consideración caso por caso, pues el ámbito de protección de ese derecho no consiste en examinar de forma aislada una actuación o el contenido de una diligencia en particular, sino el juicio en su conjunto, tal como sucede cuando se evalúa de manera general si se vulneró el derecho del imputado a tener un juicio justo, por lo que ha de estudiarse el caso entendido como un todo. Así, la vulneración al derecho mencionado sólo es determinable a partir de la evaluación de un conjunto de circunstancias que rodean al



caso concreto, siendo ésta la única forma de medir las verdaderas consecuencias jurídicas de una afectación de esta magnitud, con la limitante de evitar que la evaluación del caso vulnere otros derechos, como son el de pronta y oportuna impartición de justicia, o bien, la afectación indiscriminada a los derechos de la contraria.

#### 1a. CII/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 1182/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Amparo directo en revisión 1183/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **DICTAMEN MÉDICO INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO (CONAMED). CONFORME AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE SONORA ABROGADO, NO TIENE LA NATURALEZA DE UNA PRUEBA PERICIAL.**

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico deberá cumplir las funciones que le fueron encomendadas tanto en su Reglamento Interno como en su Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial; de acuerdo con el primero, corresponde al Director General de Arbitraje el despacho de la gestión pericial de la Comisión, la realización de las solicitudes de información necesaria para los dictámenes requeridos, así como su emisión y, en su caso, ampliación. Por su parte, el Reglamento señalado en segundo lugar establece las modalidades a las que está sujeta la emisión de dictámenes, y sus disposiciones son de carácter obligatorio para los servidores públicos de dicho órgano. Ahora bien, la prueba pericial tiene por objeto que una persona calificada, con conocimientos especiales en una ciencia y arte ilustre al juzgador en cuestiones técnicas que escapan a su pericia y conocimiento, a efecto de explicarle en forma detallada y a su alcance aquellos aspectos complejos que exigen una preparación especializada y que resultan necesarios para que con ese aprendizaje pueda, por sí mismo, efectuar los razonamientos técnicos o científicos y elaborar un juicio propio sobre cuál de

los peritajes es el correcto cuando no son coincidentes. En ese sentido, los artículos 212 a 230 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora abrogado, regulan la prueba pericial, y destacan como aspectos relevantes que ésta se efectuará para el examen de personas, hechos u objetos que requieran conocimientos especiales; deberán intervenir dos o más expertos en la opinión, pero en casos urgentes sólo uno; los requisitos para ser perito; se optará por las personas que desempeñen ese empleo con nombramiento oficial y a sueldo fijo o bien en personas que presten sus servicios en dependencias o entidades del gobierno estatal, en universidades del Estado o que pertenezcan a asociaciones profesionales reconocidas en éste; deberán aceptar el cargo y tienen obligación de protestar su fiel desempeño ante el funcionario que practique las diligencias. Asimismo, señala que deberá constar por escrito en el que se enuncien su objeto, la explicación de los experimentos, pruebas, técnicas o actividades realizadas para determinar la situación material de la prueba y las conclusiones sobre el tema. Además establece la posibilidad de que el funcionario que la practique y las partes puedan formular preguntas pertinentes sobre la materia objeto de la pericia, y se prevé la posibilidad de celebrar una junta de peritos cuando sus opiniones discordaren con la finalidad de que dialoguen, sometan a escrutinio sus conclusiones, controviertan las de otros y en lo posible se pongan de acuerdo respecto de los puntos a dictaminar, las metodologías empleadas y las conclusiones emitidas. En este contexto, se concluye que si las disposiciones normativas internas del órgano desconcentrado denominado CONAMED limitan diversas formalidades en materia probatoria, para efectos del proceso penal, la opinión sustentada por dicha institución no obstante ser emitida por un perito en materia de salud, no tiene los alcances ni reúne los requerimientos legales de una prueba pericial para otorgarle el valor probatorio como tal, conforme a los lineamientos del Código citado, toda vez que no permite conocer la identidad de quien realizó la opinión institucional, es decir, no existe certeza de quién es el suscriptor del dictamen ni tampoco que éste comparezca ante la autoridad en una diligencia formal, además impide que el juzgador cumpla con su obligación de someter el arsenal probatorio al principio contradictorio en beneficio de las partes, verbigracia, permitir a la defensa del inculcado que en las diligencias conducentes, interroge a los peritos, formule observaciones o refutaciones a las consideraciones que los expertos hayan aportado al juicio, pues no debe soslayarse que los señalamientos que éstos pueden exponer en sus dictámenes constituyen opiniones relevantes para el sentido de la resolución que se emita.

#### 1a. CVIII/2019 (10a.)

Amparo directo 47/2017. 31 de octubre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo

Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**EMPLAZAMIENTO A JUICIO. LA OBLIGACIÓN DE ACOMPAÑAR COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA Y DE LOS DOCUMENTOS ANEXOS, ÚNICAMENTE CUANDO NO EXCEDAN DE 25 FOJAS, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 95, *IN FINE* Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE DURANGO GENERA UN ESQUEMA DE DESPROPORCIÓN EN EL PLAZO PARA SU CONTESTACIÓN.**

La obligación de acompañar copias de traslado de la demanda y de los documentos anexos sólo cuando no excedan de 25 fojas, en términos de los artículos 95, *in fine* y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, genera un esquema de desproporción en los plazos de contestación de la demanda que no puede salvarse con la aptitud de la parte demandada para acudir al juzgado correspondiente a imponerse de los autos y, por consecuencia, de los respectivos documentos, toda vez que los referidos artículos no establecen salvedad alguna para que se tenga por efectivamente realizado el emplazamiento hasta que ello ocurra. Lo anterior es así, pues quienes sean emplazados con la demanda y con copia de la totalidad de los documentos anexos (25 o menos fojas) contarán con un mayor número de días completos para preparar la respectiva defensa a partir del estudio de dichas documentales, mientras que quienes deban estudiar un número mayor de documentos para la defensa (25 fojas o más de anexos) tendrán menos días efectivos para contestar la demanda y construir las respectivas excepciones, pues ello implicará que el demandado deba acudir al tribunal por sí solo o en compañía del abogado contratado al efecto, únicamente para consultar los autos sin poder llevarlos consigo para el respectivo estudio, en condiciones que no necesariamente serán cómodas y con el inconveniente de que, si se solicitan copias de dichos documentos, deberá no sólo asumir su costo, sino realizar la promoción respectiva y esperar a que se acuerde, lo cual, eventualmente, puede ocurrir hasta después de vencido el plazo de contestación de la demanda.

**1a. XCIX/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 8225/2018. Mónica del Carmen Rojas Meraz. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**EMPLAZAMIENTO A JUICIO. LA OBLIGACIÓN DE ACOMPAÑAR LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA O CONTESTACIÓN Y DE SUS DOCUMENTOS ANEXOS, SÓLO CUANDO NO EXCEDAN DE 25 FOJAS, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 95, *IN FINE* Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE DURANGO, CONSTITUYE UNA DISTINCIÓN INJUSTIFICADA Y NO RAZONABLE.**

El artículo 95 aludido establece una distinción injustificada en la obligación de acompañar a toda demanda o contestación copia del escrito y de los documentos para correr traslado al colitigante, al prever que: "Si excedieren los documentos de veinticinco fojas quedarán en la Secretaría para que se instruyan las partes.", y que se reitera en el artículo 117 del mismo ordenamiento al establecer que se entregará copia simple de la demanda, más, "en su caso", copia simple de los demás documentos que el actor haya exhibido con su libelo inicial. Lo anterior, porque el estándar de extensión de documentos no es razonable, pues actualmente los documentos ya no tienen que copiarse a mano como ocurría cuando las primeras normas que desarrollaron este tipo de previsiones, limitaban la obligación al actor de presentar copias de traslado de documentos anexos a la demanda mayores de 25 fojas; además porque dicha medida deriva de un elemento que se encuentra ajeno al control de la persona que será sujeta de emplazamiento y que sí puede estar bajo control de quien formula la demanda, pues basta que a los anexos se acompañen documentos que pueden ser innecesarios pero que permitan superar el número de 25 fojas, para activar un escenario real que disminuirá las posibilidades de aprovechar al máximo el plazo legal previsto para la contestación, ante la imposición al emplazado de la necesidad de acudir al tribunal para imponerse de los autos, lo que ocurre sin la suspensión del plazo para contestar la demanda; lo mismo puede ocurrir cuando sea el demandado el que a su contestación anexe más de veinticinco fojas. Sin embargo, este tipo de medidas y distinciones no se justifican ni son razonables en el contexto tecnológico actual, dada la amplia posibilidad que tienen las partes de reproducir los documentos necesarios para un debido traslado y efectivo emplazamiento a su contraparte.

**1a. XCVIII/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 8225/2018. Mónica del Carmen Rojas Meraz. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**EMPLAZAMIENTO A JUICIO. LOS ARTÍCULOS 95, *IN FINE* Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE DURANGO, QUE EXIGEN ACOMPAÑAR COPIA DE TRASLADO DE LA DEMANDA O CONTESTACIÓN Y DE SUS DOCUMENTOS ANEXOS, ÚNICAMENTE CUANDO NO EXCEDAN DE 25 FOJAS, VIOLAN LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA ADECUADA.**

El debido llamamiento a un procedimiento judicial no puede estimarse colmado con el simple aviso de su inicio y de los elementos principales que lo motivan, sino que un efectivo emplazamiento sólo puede tenerse por satisfecho cuando implica poner en pleno conocimiento al demandado tanto del escrito en que se formula la demanda, como de los documentos que sustenten el respectivo reclamo, sean éstos los relativos a la acreditación de la personalidad que ostenta quien insta el juicio, los que sean sustento de la acción y otros que, como medios probatorios, se acompañen al reclamo. En apego a este principio, el artículo 95 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango establece que a toda demanda o contestación deberán acompañarse necesariamente "copia del escrito y de los documentos para correr traslado al colitigante, pudiendo ser en papel común, fotostática o cualquier otra, siempre que sea legible"; sin embargo, en su parte final dispone que: "Si excedieren los documentos de veinticinco fojas quedarán en la Secretaría para que se instruyan las partes". Por su parte, el artículo 117 del mismo ordenamiento prevé que se entregará copia simple de la demanda, más, "en su caso", copia simple de los demás documentos que el actor haya exhibido con su libelo inicial. Ahora bien, los derechos de audiencia y a una defensa adecuada, sólo pueden garantizarse si quien es llamado a juicio conoce absolutamente las bases de la acusación o reclamo del cual requiere defenderse, por lo que más allá de si deben o no acompañarse copias de traslado como un mecanismo para garantizar un debido emplazamiento, lo que no puede empezar a correr es el plazo de contestación de la demanda en tanto no exista certeza de que dichos documentos fueron puestos en conocimiento del demandado o de que, cuando menos, se le otorgaron garantías para su oportuno acceso y, en su caso, reproducción, sin que ello reduzca la efectividad del plazo otorgado para la respectiva contestación. Consecuentemente, los artículos 95, *in fine* y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, violan los derechos de audiencia y de defensa adecuada.

**1a. XCVII/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 8225/2018. Mónica del Carmen Rojas Meraz. 10 de abril de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INCAPACIDAD DE RESISTENCIA O AUSENCIA DE COMPRENSIÓN. SON DESCARTADAS COMO MUESTRA DE CONSENTIMIENTO EN EL DELITO DE VIOLACIÓN EQUIPARADA (ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).**

La norma penal que describe la violación sexual equiparada no requiere que se someta a la víctima con la fuerza física o que se le neutralice con amenazas como sí lo requiere el tipo penal básico, sino que reprocha el aprovechamiento que hace el sujeto activo de ciertas circunstancias que impiden la producción voluntaria de una decisión respecto a la participación del sujeto pasivo en la cópula, sea porque le es inexigible jurídicamente oponerse a ésta, sea porque la víctima no tiene la habilidad o capacidad para comprender lo que está ocurriendo. El sometimiento a la cópula que, en esas circunstancias, no se puede resistir o no se puede comprender –y en esa medida, hace innecesario el uso de la violencia física o moral– es descartado por el injusto penal equiparado como muestra de consentimiento. Pues cuando el legislador secundario adopta esta figura típica, entiende que consentir es decidir lo que se quiere o se acepta a partir de opciones, circunstancias y valoraciones, cuando se tiene conocimiento de las consecuencias o, por lo menos, puede presumirse razonablemente que se tienen las habilidades cognitivas necesarias para entenderlas, dado aquello que se decide y el momento en que se decide. Así, las personas menores de cierta edad pueden "querer" o "aceptar" la conducta sexual, pero no consentirla. Así, las personas con discapacidad, permanente o temporal, considerando el carácter, grado y contexto de su discapacidad resienten, pero no consienten, la actividad sexual para la cual no han expresado su voluntad. Algo muy similar ocurre con las personas inconscientes o cuasi inconscientes. Así, las personas que se encuentran presionadas, intimidadas o coaccionadas por un entorno o relaciones de franca dominación pueden padecer o tolerar la agresión sexual, pero no la consienten. Respecto de las personas con discapacidad, conviene aclarar que de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las personas con discapacidad deben ser respetadas en su diversidad, su dignidad inherente y su autonomía individual. Además, su libertad para tomar decisiones debe ser garantizada, incluido su derecho a expresar su voluntad y preferencias. Estos derechos claramente abarcan la expresión consentida y feliz de la propia sexualidad. Por eso, la capacidad de consentir la actividad sexual de las personas con discapacidad debe protegerse, pero no descartarse a priori sin mirar el grado y contexto de la discapacidad, así como las circunstancias específicas de la conducta sexual de que se trate.

**1a. XCVI/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 1260/2016. 28 de septiembre de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho para

formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien votó en contra al considerar que el recurso sólo procedía por la inconstitucionalidad de leyes, lo que no afecta al criterio contenido en esta tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**LIBERTAD Y SEGURIDAD SEXUAL. SU CONTENIDO Y ALCANCE COMO BIENES JURÍDICAMENTE TUTELADOS EN LOS DELITOS COMETIDOS CONTRA ÉSTOS.** La libertad y la seguridad sexuales, como bienes jurídicamente tutelados por el artículo 175 del Código Penal para el Distrito Federal, constituyen manifestaciones –entre otros– del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Así, la libertad sexual significa la capacidad y posibilidad de decidir autónomamente, sin coerción ni violencia y con consentimiento pleno, sobre las personas –quienes también deben estar de acuerdo–, situaciones, circunstancias y tiempos, en las cuales se quiere tener comportamientos, intercambios o vínculos erótico-sexuales, incluida la cópula. Por otra parte, la seguridad sexual es la necesaria protección y debida garantía de que esta libertad y autonomía efectivamente se expresen, dado el riesgo que ciertas circunstancias, propias de la persona o del contexto específico en que se encuentra, entrañan para la producción espontánea de consentimiento. Dado que el consentimiento pleno y válido de quienes participan en una cierta actividad sexual es un elemento fundamental para el respeto, protección y garantía de la libertad y seguridad sexuales, el Estado debe asumir la obligación –incluso recurriendo a su poder coactivo– de proteger que éste sea la regla en el actuar sexual.

#### 1a. XCIV/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 1260/2016. 28 de septiembre de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien votó en contra al considerar que el recurso sólo procedía por la inconstitucionalidad de leyes, lo que no afecta al criterio contenido en esta tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LAS QUE SE OFREZCAN PARA DEMOSTRAR UN POSIBLE ACTO DE TORTURA DEBEN ADMITIRSE Y NO DESECHARSE DE PLANO POR FALTA DE**

**IDONEIDAD (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE AMPARO).**

El precepto citado, en su primer párrafo, contiene una regla que brinda equilibrio y seguridad a todos aquellos sujetos involucrados en el acto de autoridad, pues en el juicio de amparo el acto debe apreciarse tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, por lo que no se admitirán ni se tomarán en consideración pruebas que no se hubiesen rendido ante la autoridad emisora del acto reclamado; en tanto que, en su segundo párrafo, contiene una excepción a esa regla general, ya que permite que el quejoso ofrezca pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable, supuesto normativo que debe interpretarse en el sentido de que esa posibilidad procesal opera solamente cuando no tuvo oportunidad para ofrecerla ante la responsable. Ahora bien, de conformidad con esta interpretación, en el caso en que el quejoso ofrezca como pruebas las encaminadas a demostrar la posibilidad de que se ejercerán actos de tortura en su contra, el juzgador no debe desecharlas de plano, sino acordar de conformidad la petición de requerir los documentos respectivos y en el momento procesal oportuno evaluar su "idoneidad" para decidir respecto a la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del acto reclamado. Lo anterior es así, toda vez que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, como premisa básica y necesaria, los parámetros que deben observar las autoridades a efecto de dar cumplimiento al imperativo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto a sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, entre las que se encuentran los actos de tortura, pues este tema debe ser tratado bajo el entendimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano, lo que implica acordar favorablemente el ofrecimiento de pruebas que tengan como finalidad demostrar que el acto reclamado puede violar un derecho fundamental como el de la integridad física por posibles actos de tortura.

**1a. XCII/2019 (10a.)**

Queja 56/2019. Héctor Castañeda Cobarrubias. 14 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien indicó que está con el sentido, pero en contra de algunas consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**RECURSO DE APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. EL ARTÍCULO 468, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL PREVER QUE SERÁ APELABLE LA**



**SENTENCIA DEFINITIVA EN RELACIÓN CON AQUELLAS CONSIDERACIONES "DISTINTAS A LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA SIEMPRE Y CUANDO NO COMPROMETAN EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN", VIOLA EL DERECHO A CONTAR CON UN RECURSO EFECTIVO.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que de conformidad con los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia penal es exigible que toda sentencia condenatoria pueda ser recurrida ante un Juez o tribunal superior; asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que el derecho de recurrir la sentencia implica la revisión íntegra del fallo condenatorio y tiene una doble función, por una parte: confirma y da mayor credibilidad a la actuación jurisdiccional del Estado y, por otra, brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado; así, para hablar de un recurso efectivo, es necesario que el órgano jurisdiccional revisor tenga atribuciones para analizar tanto cuestiones jurídicas como fácticas y probatorias, pues en la actividad jurisdiccional no puede separarse la cuestión jurídica de la fáctica. Por tanto, el artículo 468, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, al prever que será apelable la sentencia definitiva en relación con aquellas consideraciones "distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación", es inconstitucional porque viola el derecho a contar con un recurso efectivo previsto en el artículo 17 constitucional, pues el legislador federal pretendió establecer un límite a la procedencia del recurso de apelación en materia penal, de manera que únicamente puedan analizarse cuestiones estrictamente jurídicas o argumentativas vedando toda posibilidad de revisión de las cuestiones fácticas o de valoración probatoria, lo que constituye una barrera que impide a quienes han sido condenados penalmente, a que un Tribunal de Alzada revise, a través de un recurso efectivo, los hechos que el Juez Oral o tribunal de enjuiciamiento de primera instancia consideró probados y suficientes para determinar una condena penal. Es importante señalar que la revisión de la valoración probatoria en segunda instancia no implica reabrir el juicio oral ni la etapa de desahogo de pruebas, pues su alcance consiste en analizar la audiencia de juicio oral para verificar si existe prueba de cargo suficiente, si fueron desahogadas y valoradas racionalmente y si dicha valoración está fundada y motivada; esto es, verificar la comprobación de los hechos materia del juicio, el desahogo y valoración probatoria, así como la debida aplicación y motivación de las normas sustantivas y adjetivas correspondientes.

**1a. CVI/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 777/2019. 14 de agosto de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo

Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto aclaratorio. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SECUESTRO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN ESA MATERIA NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS.**

El precepto citado, al establecer una agravante sobre las penas previstas para el tipo penal básico del delito de secuestro exprés [establecido en el artículo 9, fracción I, inciso d), de la propia ley], específicamente de cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días multa, si en la acción de la privación de la libertad participan como autor o autores personas que sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo, no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas contenido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque establece una sanción que se adecua a la gravedad de la conducta que se regula. En efecto, teniendo en cuenta que la gravedad de la pena debe guardar una relación proporcional con el hecho antijurídico y con el grado de afectación al bien jurídico protegido, puede establecerse válidamente que la pena correspondiente a la modalidad agravada del delito de secuestro exprés no resulta desmedida en comparación con las penas establecidas para otros delitos que atacan contra la libertad personal con similar intensidad y conforme a diversas situaciones que lo agravan, pues el legislador optó por realizar un nuevo parámetro de sanción para la conducta de secuestro exprés agravado, eligiendo como técnica legislativa la opción de aplicar directamente la sanción penal que correspondería por el delito básico y su modalidad agravada, además de que, desde la exposición de motivos que dio lugar a la norma examinada, se refirió que ante la creciente incidencia de la comisión de dicho delito y la insuficiencia de las penas vigentes, se estimaba conveniente duplicar las punibilidades para el delito de secuestro en cualquiera de sus modalidades, por lo que el legislador se vio obligado a responder al reclamo social y cambiar su parámetro de punición al establecer penas más elevadas. Asimismo, el merecimiento de una sanción punitiva mayor en el supuesto previsto en el artículo 10, fracción II, inciso a), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro se encuentra justificado por el incremento en el desvalor de la acción, dado que, cuando estos delitos son cometidos por las personas referidas dentro de la fracción de análisis, se presta atención al beneficio ilícito que

han pretendido conseguir a través de su encargo, así como las habilidades especiales que adquirieron, las cuales por su propia naturaleza facilitan su comisión, incluso con sólo ostentarse como integrantes de alguna de las instituciones mencionadas.

#### 1a. CV/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 1182/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Amparo directo en revisión 1183/2018. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Ana Marcela Zatarain Barrett.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **VIOLACIÓN EQUIPARADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO. LA CALIFICATIVA DE VIOLENCIA FÍSICA O MORAL NO ES UNA CLAÚSULA DE DOBLE PUNICIÓN.**

El consentimiento pleno y válido de quienes participan en una cierta actividad sexual es un elemento fundamental para el respeto, la protección y la garantía de la libertad y seguridad sexuales. Por tanto, el Estado asume la obligación –incluso recurriendo a su poder coactivo– de proteger que dicho consentimiento sea la regla en el actuar sexual. Así, guarda relación proporcional, instrumental y razonable con el bien jurídicamente tutelado el hecho de que el legislador haya reconocido que la violación equiparada –como conducta que atenta contra la libertad sexual– pueda consumarse empleando medios comisivos distintos a la violencia física o moral, para hacerse cargo de aquellas circunstancias objetivas y subjetivas que hacen innecesario el uso de tales formas de violencia para someter a la víctima e imponerle la cópula. Luego, es también razonable que aumentase el grado de reproche penal a quien traspasa el mero aprovechamiento de esas circunstancias para obrar, además, de forma violenta, y, en consecuencia, agravara la pena, por recurrir al ejercicio de la violencia física o moral en la imposición de la cópula, a quien ya estaba en aptitud y ocasión de lesionar el bien jurídicamente tutelado. Por tanto, es constitucionalmente válida la inclusión del uso de la violencia, física o moral, como una

circunstancia calificativa del delito de violación equiparada, sin que esto implique una transgresión de los principios constitucionales de exacta aplicación de la ley penal y de que ninguna persona será juzgada dos veces por el mismo delito, o la misma conducta.

### 1a. XCV/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 1260/2016. 28 de septiembre de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien votó en contra al considerar que el recurso sólo procedería por la inconstitucionalidad de leyes, lo que no afecta al criterio contenido en esta tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **VIOLACIÓN EQUIPARADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL (APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO). SENTIDO Y ALCANCE DE LA INCAPACIDAD DE RESISTENCIA DE LA VÍCTIMA.**

El artículo citado prevé que la violación equiparada alcanza el carácter de ilícito penal, aun en ausencia de la violencia como medio comisivo, cuando el sujeto activo realiza cópula con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo; esto es, cuando el agresor aprovecha la situación de indefensión o vulnerabilidad específica de la víctima, lo que abarcaría también aquellas circunstancias que hacen inexigible una oposición manifiesta y contundente a la realización de la cópula, dada la presencia de relaciones o entornos que funcionan como suficiente y razonablemente coactivos o intimidatorios. Así, el delito de violación equiparada, previsto en el artículo 175 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, permite que la legislación sustantiva penal y sus sucesivas interpretaciones atiendan aquellas situaciones en que la violencia, sea física o moral, no sea el instrumento necesario para someter a la víctima y lograr imponerle la cópula, pues ésta se encuentra en estado de indefensión derivado de condiciones permanentes o circunstanciales, ya sea atribuibles a la persona de la víctima o al contexto y situación en que desarrolla y consume el hacer delictivo del agresor: condición de discapacidad, física o intelectual, permanente o transitoria; inconsciencia o estados asimilables –sean inducidos o voluntarios– de la víctima, o bien la presencia de relaciones de franca dominación o entornos coercitivos (que están definidos por la presencia de relaciones asimétricas de poder de tal entidad que configuran dominación –transitoria o permanente– y que hacen inexigible una oposición manifiesta a la imposición

de la cópula, dada la posibilidad –objetivamente evaluable, pero subjetivamente considerada– de padecer un daño o grave perjuicio en la integridad personal de la víctima o de las personas a las que está ligada por vínculos de amor o protección), entre otras circunstancias, situaciones o contextos que impiden la oposición manifiesta o la comprensión por parte de la víctima.

#### 1a. XCIII/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 1260/2016. 28 de septiembre de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien votó en contra al considerar que el recurso sólo procedía por la inconstitucionalidad de leyes, lo que no afecta al criterio contenido en esta tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **Subsección 2.**

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAHUAYO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAHUAYO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SUBDIRECTORA DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO DEL ESTADO CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA ACTUAR EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTE (ARTÍCULOS 47 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO; 3 Y 18, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO; 6, FRACCIÓN IV Y 11, FRACCIONES III Y VI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO DEL ESTADO).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR**

**TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES AL MUNICIPIO DE SAHUAYO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN EN SU PAGO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAHUAYO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE QUINCE DÍAS HÁBI-LES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAHUAYO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 171/2018. MUNICIPIO DE SAHUAYO, MICHOACÁN. 6 DE MARZO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **seis de marzo de dos mil diecinueve**.

VISTOS; y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito presentado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Ma. Elena Manzo Ávalos**, quien se ostentó como síndico municipal de Sahuayo, Estado de Michoacán de Ocampo, promovió controversia constitucional en representación del ci-



tado Municipio, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:

**Entidad, poder u órgano demandado:**

- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán

**Norma general o acto cuya invalidez se demanda:**

- Del **Poder Ejecutivo** del Estado de Michoacán:

El haber determinado y ordenado al secretario de administración y finanzas del Estado de Michoacán de Ocampo, de manera unilateral, ilegal e inconstitucional, la retención de la cantidad de **\$6'468,128.00 (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100 M.N.)** que por concepto de aportaciones estatales le corresponden al Municipio de Sahuayo, Estado de Michoacán, del ejercicio fiscal 2015, específicamente, del **Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales**; ingresos que con anterioridad fueron legalmente autorizados por la Legislatura Estatal, sin existir facultades legales en la demanda, ni documento suscrito por el Ayuntamiento accionante, en el cual se autoricen las retenciones de mérito, transgrediendo con ello los principios de integridad de los recursos económicos municipales, la libre administración de la hacienda municipal y el ejercicio directo de los recursos municipales consagrados a favor del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Sahuayo, Michoacán, por el artículo 115 de la Carta Fundamental de la Nación.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

**Hechos:**

**1.** Que el uno de julio de dos mil dieciocho resultó electa la compareciente como síndico del Ayuntamiento de Sahuayo y el cinco de julio de dos mil dieciocho, el Consejo Municipal Electoral, dependiente del Instituto Estatal Electoral, le otorgó constancia de mayoría y validez de tal puesto de elección.

**2.** Dicho mandato popular fue confirmado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el uno de septiembre de dos mil dieciocho todos los integrantes del Ayuntamiento tomaron posesión del cargo conferido.

3. En la entrega-recepción entre la administración pública municipal se advirtió que se les heredaba una deuda con proveedores de aproximadamente \$7'000,000.00 (siete millones de pesos 00/100 M.N.), sin explicar la causa o fundamento de dicho endeudamiento.

4. De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal vigente en dicha entidad, se advierte que al síndico del Ayuntamiento le corresponde, entre otras funciones, la de coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal y, por tanto, vigilar que se lleve a cabo el apoyo de participaciones, aportaciones y subsidios tanto estatales como federales.

5. Que desde el momento en que inició a ejercer su mandato analizó todos y cada uno de los ingresos que en vía de aportaciones le corresponden al Ayuntamiento, además de que investigó sobre el origen de la deuda pública heredada por la anterior administración, ya que los proveedores han estado requiriendo en la vía legal y extrajudicial el pago de adeudos que el Municipio tiene con ellos y que, por tal razón, el Municipio puede ser demandado por dichos proveedores.

6. Los proveedores en el tiempo en el que las autoridades han estado en funciones han requerido en la vía legal y extrajudicial el pago de los adeudos que el Municipio tiene con ellos.

7. El Municipio está por ser demandado por diversos proveedores y embargado por otros más, acciones que, de llegar a materializarse, dejarían al gobierno paralizado totalmente.

8. Las anteriores autoridades municipales le hicieron de su conocimiento que el adeudo no había sido generado por ellos, sino que se debió a que el Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán omitió llevar a cabo la entrega de la totalidad de los recursos que le correspondían al Municipio de Sahuayo desde el ejercicio fiscal de dos mil quince y correspondientes al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, omisión que se ha prolongado al día de hoy.

9. Al consultar el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán, en específico el número 32 del tomo CLXI, décima sección, correspondiente al día treinta de enero de dos mil quince, el "Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del fondo estatal de los servicios públicos municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2015" y que en la foja 4 se describe el monto que le corresponde al Municipio de Sahuayo, Michoacán, es decir, la cantidad de \$6'468,128.00 (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100

M.N.), de los cuales se le han retenido inconstitucionalmente a dicho Municipio, hasta la fecha, un total de \$6'468,128.00 (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100 M.N.), así como la forma y etapas de los pagos sin que de dicho documento se desprendan reglas claras de pago de las ministraciones en que se dividiría dicho fondo.

**10.** Que el secretario de Administración y Finanzas, vía telefónica, indicó que ya no se pagaría el fondo, porque el Gobierno del Estado no tenía dinero para solventar dicho adeudo y que entonces realizaran ajustes al presupuesto y recortaran programas.

**11.** Que después de realizar una revisión de los estados contables que se llevan en el Municipio, se concluyó que el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán ha omitido entregar a los Municipios el total del fondo acordado mediante decreto, además de que omitió emitir las reglas de operación de dicho fondo en la anualidad de dos mil quince.

**TERCERO.—Conceptos de invalidez.** La parte actora esgrimió, en síntesis, los siguientes:

Se vulnera lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, con el proceder, el órgano de gobierno demandado se transgrede en detrimento del Ayuntamiento Constitucional de Sahuayo, Michoacán, los principios de Municipio Libre, libre administración de la hacienda pública municipal y principio de integridad de los recursos económicos municipales, contemplados en el artículo 115 constitucional, ya que le han sido retenidos al Municipio los recursos económicos que le pertenecen vía aportaciones estatales, específicamente, del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales.

De acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán, los Municipios del Estado serán beneficiados con aportaciones que recibirán del Estado, de conformidad con las determinaciones que la Legislatura Estatal establezca.

La entidad federativa demandada, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, percibió de la Federación las participaciones que corresponden, entre otros, al Municipio actor para el ejercicio fiscal 2015, recursos que, de acuerdo con la Ley de Egresos Estatal, una parte de los mismos se destinaron al Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, quedando el Poder Ejecutivo Estatal a partir de la fecha de aprobación del decreto (30 de enero de 2015), como simple tenedor de tales recursos y obligado a entregar a los mismos, de manera íntegra a los Municipios atendiendo a las especificaciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal Estatal y los decretos de

ingresos que establecen las participaciones federales, las aportaciones estatales y el Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales.

El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán decidió, de manera unilateral, indebida e inconstitucional retener injustificadamente el fondo para el ejercicio fiscal 2015, sin que exista documento legal alguno que lo autorice.

Aduce que del contenido de los artículos 6o., 36 y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal se concluye que la autoridad demandada, es decir, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, al retener fondos, por los motivos que fueren, cuya entrega debía ser ágil y directa y, por tanto, se vulneró la autonomía financiera que el artículo 115 de la Constitución Federal garantiza a los Municipios mexicanos.

Así, una vez que se decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, se debe tener en cuenta que el artículo 115 constitucional garantiza a los Municipios su recepción puntual y efectiva, debido a que la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen.

Por tanto, si la Federación y los Estados, al acordar la transferencia de ciertos recursos a los Municipios incumplieran o retardaran el compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales. No es obstáculo a lo anterior el hecho de que las aportaciones, a diferencia de las participaciones, no queden comprendidas bajo el régimen de libre administración de la hacienda municipal.

Señala que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que tanto las participaciones como las aportaciones son recursos que ingresan en la hacienda municipal, pero que únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria, lo anterior con base en las tesis de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA." y "LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 298 DEL CONGRESO LOCAL, PUBLICADO EL TREINTA Y UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, QUE CONDICIONA EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, MEDIANTE LA INTRODUCCIÓN DE FÓRMULAS, CONCERTACIONES Y

## ACUERDOS CON GRUPOS SOCIALES O CON PARTICULARES INTERESADOS, NO VIOLA DICHO RÉGIMEN."

Aduce que la presente controversia no puede quedar sin materia por estar el acto reclamado relacionado con recursos regidos por el principio de anualidad y que, del mismo modo en que el principio de anualidad que rige en materia impositiva, no es óbice para que la legislación fiscal establezca recargos para aquellos contribuyentes que incurran en mora a la hora de pagar sus impuestos, la vigencia estrictamente anual de las contribuciones de recursos correspondientes a las participaciones, aportaciones y subsidios, no hace desaparecer todas las consecuencias que el acto reclamado tuvo sobre el patrimonio del Ayuntamiento actor y del Poder Ejecutivo demandado.

En la presente controversia no se está en el caso de declarar la invalidez de las normas, sino lo que procede aplicar es la regla general expresada en el primer párrafo del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia y precisar las acciones necesarias para resarcir al Ayuntamiento actor por los daños derivados de las retenciones de recursos que indebidamente sufrió.

Considera que se debe instruir al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán para que en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que sea notificada la resolución que se emita, reintegre al Municipio de Sahuayo, la cantidad de \$6'468,128.00 (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100 M.N.) indebidamente retenida **más el importe correspondiente a los intereses generados por el retraso en la entrega de tal cantidad aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones y atendiendo al plazo durante el cual efectuó la retención.**

CUARTO.—**Artículo constitucional señalado como violado.** El precepto que la parte actora estima violado es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **171/2018**, y correspondió el turno al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que fungiera como instructor.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Foja 34 del cuaderno principal.

Luego, mediante proveído de dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, admitió a trámite la demanda, tuvo al Municipio actor señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, designando delegados y exhibiendo diversas documentales. Determinó como demandado al Poder Ejecutivo de Michoacán, ordenó que se le emplazara para que presentara su contestación y señalara domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; además, requirió al referido poder demandado para que, al rendir su contestación, remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con la omisión impugnada, y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que expresara lo que a su representación correspondiera.

**SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.** La subdirectora de asuntos constitucionales y amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo contestó la demanda de controversia constitucional;<sup>2</sup> sin embargo, en atención al sentido del fallo respecto de la legitimación pasiva, se hace innecesario sintetizar el escrito presentado por dicha autoridad.

**SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

**OCTAVO.—Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se relacionaron las pruebas documentales que obran en el expediente, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas durante la instrucción y se tuvieron por formulados los alegatos hechos valer por la síndica del Municipio de Sahuayo, Michoacán, y se puso el expediente en estado de resolución.

**NOVENO.—Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, dictado por el Ministro presidente de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

---

<sup>2</sup> Fojas 184 a 197 del cuaderno principal.

## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor y el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales, la retención injustificada de todo el Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de 2015, específicamente, la omisión en la entrega de la cantidad de \$6'468,128.00 (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100 M.N.). Además, reclama el pago de los intereses generados por la falta de entrega de dichos recursos.

Esta Primera Sala advierte que lo efectivamente impugnado es la **omisión** total de ministrar los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor por concepto de participaciones de ingresos federales y estatales, específicamente, del Fondo Estatal de Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal 2015 por un monto por la cantidad de \$6'468,128.00 (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100 M.N.), de rubro **Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales**.

Lo anterior, en atención a la jurisprudencia P/J. 98/2009,<sup>3</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

<sup>3</sup> **Datos de localización:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536.

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

Esta Sala considera que el análisis de la existencia de los actos reclamados debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados debe atenderse al marco legal aplicable, además de que de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación se determina que **la controversia fue promovida en tiempo** contra el acto impugnado, el cual, como se precisó en el considerando anterior, se trata de una omisión de pago de participaciones que corresponden al Municipio actor.

El Pleno de este Alto Tribunal ha establecido respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de **naturaleza negativa**



—es decir, los que implican un no hacer— diversas directrices para proceder a su estudio.

En ese sentido, al resolver la controversia constitucional 3/97,<sup>4</sup> se destacó que, de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que, al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos —implican un hacer— como **negativos** —implican un no hacer u **omisión**—.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISSIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

<sup>5</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

Por otra parte, en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,<sup>6</sup> se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."<sup>7</sup>

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio —acto positivo— que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

<sup>6</sup> En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

<sup>7</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional."<sup>8</sup>

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces, resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

Así, el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia no establece plazo para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se

<sup>8</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

subsana mientras subsista la omisión; de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.

En la especie, se impugna la **omisión total de pago** del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil quince en cantidad de \$6'468,128.00 (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100 M.N.).

Por su parte, de las constancias que obran agregadas en autos<sup>9</sup> se advierte que a la fecha de presentación de la demanda, si bien se habían realizado ciertos pagos a la parte actora, lo cierto es que también se advierte que no se había efectuado el pago de la totalidad de lo adeudado.

En efecto, respecto de los meses que no se entregaron y por los cuales no se pagó totalmente, esta Primera Sala de la Suprema Corte considera que tal como lo estableció el Pleno de este Alto Tribunal, **el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista**.

Sin que el último pago efectuado al Municipio actor pueda ser considerado para efectuar el cómputo para la promoción del presente medio de control, pues mediante dicho pago la parte actora no podía tener conocimiento de la conducta omisiva del demandado; de ahí que se actualice la violación día a día mientras aquélla subsiste y, por tanto, la demanda se haya presentado de manera oportuna. Siendo una cuestión de fondo determinar los montos totales que corresponden al Municipio, pues tal circunstancia conlleva a un examen propio del fondo de la sentencia, con base en un estudio más detallado y apoyado en los elementos de prueba que se recaben durante el procedimiento.

CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

**"I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

<sup>9</sup> Fojas 207 a 209 del expediente.

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Por su parte, los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

**"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

**"I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

**"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Ma. Elena Manzo Ávalos**, en su carácter de síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Sahuayo, Estado de Michoacán de Ocampo, quien demostró tener tal carácter mediante Constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento expedida por el Instituto Electoral de Michoacán el cinco de julio de dos mil dieciocho<sup>10</sup> para el periodo comprendido del uno de septiembre del referido año al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, y contar con facultades suficientes para representarlo en términos del artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, como se advierte del precepto normativo:

<sup>10</sup> Foja 29 del cuaderno principal.

## Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

"**Artículo 51.** Son facultades y obligaciones del síndico:

"...

"**VIII.** Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento."

En ese sentido, se concluye que el Municipio de Sahuayo, Estado de Michoacán de Ocampo, se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y quien signa la demanda en su representación cuenta con facultades para ello.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue al **Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán**, a quien se le reconoció tal carácter mediante acuerdo de dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho.

Al respecto, debe recordarse que el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia establece que el actor, **el demandado** y, en su caso, el tercero interesado **deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.**

Al efecto, compareció Alejandra Zavala Aguilera, en su carácter de subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, con el nombramiento expedido por el secretario de Gobierno del Estado el uno de febrero de dos mil diecisiete.<sup>11</sup>

Sobre el particular, deben tenerse presentes los artículos 47 de la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, 3 y 18, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, 6, fracción IV y 11, fracciones III y VI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, cuyo contenido es el siguiente:

---

<sup>11</sup> Foja 198 del cuaderno principal.

## Constitución del Estado:

"Artículo 47. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará 'gobernador del Estado'.

## Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado:

"Artículo 3. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado gobernador del Estado y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la presente ley y demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado."

"Artículo 18. A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes:

"...

"XI. Representar jurídicamente al gobernador del Estado por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, la cual contará con las atribuciones legales que se establecen en el decreto de creación correspondiente."

## Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado:

"**Artículo 6.** Al **consejero jurídico** le corresponde el **ejercicio de las atribuciones** siguientes:

"...

"**IV. Representar al gobernador** en las **acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales**, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter."

"**Artículo 11.** Al **titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales** le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes:

"...

"**III. Apoyar** al **consejero jurídico** en las acciones a realizar ante los tribunales y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y

en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la consejería;

"...

**"VI. Representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte."**

De lo transcrito se obtiene que el Poder Ejecutivo Local se deposita en el gobernador del Estado, quien será representado jurídicamente por el secretario de Gobierno por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado; asimismo, que corresponde al **consejero jurídico representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales**, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter; y que al **titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales** le corresponde **apoyar al consejero jurídico** en las acciones a realizar ante los tribunales y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la consejería; **así como representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo**, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte.

De acuerdo con lo expuesto, es de concluirse que la subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en términos de las propias disposiciones que la rigen, **carece de legitimación** para comparecer al presente **juicio de controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo**, ya que si bien los dispositivos normativos prevén la posibilidad de que el **titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales apoye al consejero jurídico** y pueda representar al Poder Ejecutivo del Estado, lo cierto es que dicha norma es **enfática** en que únicamente podrá ser sólo un "apoyo" para aquélla y –de manera específica– que su representación podrá ser, entre otros, en los **juicios de amparo**, sin que ésta prevea que lo sea en diverso medio de control constitucional, como lo es la acción o la controversia.

Asimismo, las normas relativas son precisas al otorgar atribuciones directamente al **consejero jurídico para representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales**, de lo que se advierte la clara intención de diferenciar los medios de control constitucional y reservar la representación en este medio de control constitucional al consejero jurídico.



En consecuencia, la subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo **carece de legitimación** procesal pasiva, de acuerdo con lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no acreditó la actualización de los supuestos previstos en la legislación ordinaria que le permitan asumir la representación del Poder Ejecutivo de Michoacán. En tal virtud, se tiene por no contestada la demanda a este último, en términos del artículo 30 de la ley reglamentaria de la materia.

**SEXTO.—Causas de Improcedencia.** No existiendo causas de improcedencia planteadas por las partes o que se advierta alguna de oficio que analizar, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a estudiar el fondo del asunto.

**SÉPTIMO.—Estudio de fondo.** Para analizar la cuestión planteada se retoman los precedentes que han resuelto, tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en materia de hacienda municipal.<sup>12</sup>

Se ha sostenido que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

El cumplimiento de los contenidos de dicha fracción del artículo 115 constitucional garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010<sup>13</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de

<sup>12</sup> Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

<sup>13</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos.<sup>14</sup>

d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de

<sup>14</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.<sup>15</sup>

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.<sup>16</sup>

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,<sup>17</sup> que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos; de manera que la entrega extemporánea **genera en su favor el pago de los intereses correspondientes**.

<sup>15</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P. /J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

<sup>16</sup> Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>17</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.<sup>18</sup>

La **Ley de Coordinación Fiscal**,<sup>19</sup> en su artículo 6o., en relación con las participaciones federales, establece lo siguiente:<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

<sup>19</sup> **"Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellas dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

<sup>20</sup> Como precedentes podemos citar el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones federales y aportaciones federales, en dicho paquete de asuntos, se encontraban, entre otras, la controversia constitucional 105/2008, fallada por esta Primera Sala en sesión de 19 de octubre de 2011.

Por su parte, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal es del tenor siguiente:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan

a) La Federación deberá entregar las **participaciones** que correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

b) Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

**c) El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.**

d) En caso de incumplimiento de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

e) Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

**f) Las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.<sup>21</sup>**

g) El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en el inciso anterior será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.<sup>22</sup>

---

con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

<sup>21</sup> Este párrafo fue reformado el 9 de diciembre de 2013 y se alude a su redacción vigente.

<sup>22</sup> De igual manera, este párrafo se reformó el 9 de diciembre de 2013.

Precisados los alcances de los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, conviene referir que a las participaciones y aportaciones federales las rigen los principios de inmediatez y agilidad.

La Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente que los recursos federales participables se entregarán a los Municipios de manera ágil e incondicionada.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales deberán ser entregadas a los Municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno. Asimismo, que la Federación entregará los recursos a estos últimos, por conducto de los Estados, **dentro de los cinco días siguientes** a aquel en que el Estado las reciba. En caso de retraso, se genera la obligación del pago de intereses, cuya tasa de cálculo tendrá como base la que haya establecido el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Asimismo, prevé que en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

De lo anterior se observa que la Ley de Coordinación Fiscal establece una regla general de inmediatez que rige el entero de los recursos federales participables a los Municipios, en el sentido de que, si bien deben ser entregados por conducto de los Gobiernos Estatales, no pueden estar sujetos a condicionamiento alguno.

Ahora bien, en el caso, el Municipio actor reclama el *Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales*, recursos que corresponden a aportaciones estatales, en tanto del "Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2015",<sup>23</sup> se advierte que dicho fondo se rige por los artículos 8o.-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán, en relación con los artículos 2o. y 3o., fracción III, que a la letra dicen:

**"Artículo 2o.** Los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, percibirán por conducto del Gobierno del Estado, los ingresos por concepto de Par-

<sup>23</sup> Fojas 31 a 33 del expediente.

participaciones en los Impuestos Federales y en los Derechos sobre la Extracción de Petróleo y de Minería, de conformidad con lo establecido por los artículos 2o., 2o.-A fracción III, 3o.-A, 4o., 4o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, **así como de la recaudación del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, e impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, conforme a lo dispuesto por los artículos 5 y 17, respectivamente, de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.**"

**"Artículo 3o. Con el monto de las participaciones que correspondan a los Municipios del Estado**, conforme a las disposiciones a que se refiere el artículo anterior, se constituirán el Fondo Participable, el Fondo de Gasolinas y Diésel y **el Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, con el equivalente a las proporciones siguientes:**

"...

"III. Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales.

"Con el 5% de lo que le corresponda al Estado, en el Fondo General de Participaciones."

(Adicionado, P.O. 30 de diciembre de 2014)

**"Artículo 8o.-A.** La distribución entre los Municipios, del Fondo Estatal para los Servicios Públicos Municipales a que se refiere la fracción III), del artículo 3o. de esta ley, se realizará conforme a lo dispuesto por los artículos 5o., fracciones I, II, II.I y II.II, 7o. y 12 de la misma."

**"Artículo 12.** Los coeficientes para la distribución de la parte a que se refiere el artículo 7o., fracción I de esta ley, se determinan dividiendo el número de habitantes de cada Municipio, entre la suma de los habitantes de todos los Municipios del Estado, de conformidad con la última información oficial de población que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

"Los coeficientes para la distribución de la parte a que se refiere el artículo 7o., fracción II de esta ley, se determinan dividiendo 100/113 que es el número de Municipios de la entidad."

Destacando que el artículo 2o. transcrito remite a los artículos 5o. y 17 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales, a la fecha del acuerdo referido, a la letra indicaban:

"Título segundo  
"De los impuestos

"Capítulo I  
"Del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos

"...

"Sección III  
"De la base, tasa y pago del impuesto

**"Artículo 5o.** El impuesto a que se refiere este capítulo, se determinará aplicando la tasa del 6% al monto total del ingreso por los premios obtenidos correspondientes a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna; que será retenido al momento de la entrega de los premios de que se trate, por los organismos descentralizados a que se refiere el artículo 3o. de esta ley, quienes lo enterarán a la Secretaría de Finanzas y Administración, dentro de los primeros quince días del mes siguiente, a aquel en que se hayan cobrado.

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior, los organismos descentralizados de la Administración pública federal formularán y proporcionarán a la Secretaría de Finanzas y Administración, liquidaciones mensuales en las que se señalen los datos relativos a la identificación de los premios pagados e impuesto retenido en el territorio del Estado.

**"De los ingresos derivados de este impuesto que obtenga el Estado, participarán los Municipios con un 80%, distribuyéndoseles lo que a cada uno corresponda, conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo."**

"Capítulo III  
"Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos  
(Derogada con los artículos que la integran, P.O. 30 de diciembre de 2014)

"Sección I  
"...

**"Artículo 17.** (Derogado, P.O. 30 de diciembre de 2014)"

De lo que se tiene que los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, debían percibir por conducto del Gobierno del Estado, los ingresos por con-



cepto de participaciones **de la recaudación del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos con un 80%, distribuyéndoseles lo que a cada uno corresponda; con lo que se constituiría el Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales**, con el 5% de lo que le corresponda al Estado, en el Fondo General de Participaciones.

Asimismo, conforme al artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado,<sup>24</sup> dicho Fondo Estatal estaría sujeto al resultado de la recaudación de los conceptos participables, así como a la determinación provisional mensual y a los ajustes cuatrimestrales y del ejercicio, que efectúe la Federación para el Estado, las que se pagarán dentro de los veinte días del mes siguiente a aquel a que la recaudación corresponda.

Destacando que el retraso, respecto de los plazos señalados, **dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que fije el Congreso de la Unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones federales.**

De lo que se tiene que los recursos estatales que reclama el actor pertenecen a la hacienda municipal y que, por ende, deben ser entregados en los plazos señalados por el legislador y el propio Ejecutivo local al Municipio, so pena de afectar la hacienda de los Municipios y, por ende, infringir lo establecido en el aludido, artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y **otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.**

<sup>24</sup> "Artículo 14. Las participaciones que se determinen y paguen a los Municipios del Fondo Participable, del Fondo de Gasolinas y Diésel y del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales que se establecen en el artículo 3o. de esta ley, estarán sujetas al resultado de la recaudación de los conceptos participables, así como a la determinación provisional mensual y a los ajustes cuatrimestrales y del ejercicio, que efectúe la Federación para el Estado, las que se pagarán dentro de los cinco días siguientes al día en que el Estado las reciba, excepto las participaciones por concepto de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos y del impuesto estatal sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, los que se pagarán dentro de los 20 días del mes siguiente a aquel a que la recaudación corresponda.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio artículo primero del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, P.O. 30 de diciembre de 2014)

"Los pagos por concepto de ajustes cuatrimestrales y del ajuste anual, referidos en el párrafo anterior, se determinarán con los coeficientes correspondientes a la fecha a la que correspondan dichos ajustes.

"El retraso, respecto de los plazos señalados en los párrafos anteriores, dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que fije el Congreso de la Unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones federales."

Por lo que, como en el caso de las participaciones Federales, el legislador local estableció el pago de intereses por el retraso en la entrega de los recursos pertenecientes a los Municipios de la entidad, específicamente, del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, que reclama el actor.

Ahora bien, de las constancias que obran en autos,<sup>25</sup> se advierte que, a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de treinta de enero de dos mil quince, se publicó el *"Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015."*

Dicho acuerdo, a la letra dice:

"Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015, de conformidad con los siguientes:

#### "CONSIDERANDOS

"Que con la finalidad de que los Municipios del Estado se vean fortalecidos en sus finanzas públicas, en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del Año 2015, publicado en el órgano del Gobierno del Estado, de difusión permanente el 29 de diciembre del año 2014, se han destinado recursos financieros a través de la Unidad Programática Presupuestaria número 29, denominada 'Fondo Estatal para los Servicios Públicos Municipales', por un monto de \$450'000,000.00 (cuatrocientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.).

"Que los recursos antes señalados, se deberán ejercer en inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, así como mantenimiento y conservación de dicha infraestructura.

<sup>25</sup> Fojas 210 a 239 del expediente, aclarando que fueron anexadas en la contestación de la demanda por quien se ostentó en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (demandado), y si bien en el **considerando quinto no se le reconoció la legitimación pasiva** a quien signó esa contestación y, por ende, no se le tuvo por contestada la demanda al Poder Ejecutivo demandado, lo cierto es que, en términos del **artículo 35 de la ley reglamentaria** de la materia, esta Primera Sala toma en cuenta dichas constancias como pruebas para **mejor proveer**.

" ...

"Sexto. El importe de \$450'000,000.00 (cuatrocientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), se distribuirá entre los Municipios del Estado conforme a los montos siguientes:

N°	Municipios	Población	Coeficiente Población	Monto 70%	Coeficiente Partes iguales	Monto 30%	Suma
77	Sahuayo	72,841	1.674107	5,273,437	0.884956	1,194,691	6,468,128

..."

Del contenido del referido acuerdo se observa que, de conformidad con el Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2015, publicado en el órgano del Gobierno del Estado el veintinueve de diciembre del dos mil catorce, se destinaron recursos financieros por un monto que ascendió a **\$450'000,000.00** (cuatrocientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), de los cuales, le fueron asignados al Municipio de Sahuayo la cantidad de **\$6'468,128** (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100 M.N.) por concepto de **Fondo Estatal para los Servicios Públicos Municipales**.

Por otra parte, el acuerdo previamente transcrito fue modificado a través del referido Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de dieciocho de mayo de dos mil quince, donde publicó el *"Acuerdo por el que se modifica el similar 'Mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal ... de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2015'."*

El acuerdo de que se trata, es del contenido siguiente:

"CONSIDERANDOS

"Que teniendo como antecedente que el Ejecutivo a mi cargo, tuvo a bien emitir el **Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015**, publicado el 30 de enero del año en curso, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, No. 32, décima sección; el cual se modi-

fica para precisar, entre otros, que el calendario de pagos debe ser mensual, y el destino de los recursos es para cubrir lo relativo al Programa Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, sin la necesidad de suscribir convenio alguno con cada una de las autoridades de los Ayuntamientos del Estado.

"Que la distribución de los recursos financieros referidos se realizará, conforme a la distribución que se tiene actualmente con el Fondo General de Participaciones en Ingresos Federales, y su distribución mensual se llevará a cabo a partir del mes de abril, hasta principios del mes de enero, febrero y marzo, los que se cubrirán en abril del 2015, mientras que en los subsecuentes se pagarán conforme al calendario de pagos señalado en numeral séptimo del presente acuerdo.

"Que en virtud de las consideraciones expuestas, he tenido a bien expedir el siguiente:

**"Acuerdo por el que se modifica el similar 'Mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del fondo estatal de los servicios públicos municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015'.**

**"Primero. ...**

**"Segundo. ...**

**"Tercero.** Los recursos financieros, se destinarán para cubrir lo relativo al Programa Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales.

**"Cuarto.** El calendario de pagos por los montos referidos en el numeral sexto del presente acuerdo, se realizará conforme a lo señalado en el numeral séptimo del mismo.

**"Quinto. ...**

**"Sexto.** El importe de \$450'000,000.00 (cuatrocientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), se distribuirá entre los Municipios del Estado conforme a los montos siguientes:

"  
...

Núm	Muni- cipio	Total	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sep- tiembre	Octu- bre	Noviem- bre	Diciem- bre
77	Sahuayo	6,468,128	529,323	629,645	496,682	532,637	537,908	634,859	540,363	634,257	550,587	533,692	526,672	521,503

"**Séptimo.** La distribución de los montos señalados en el numeral sexto anterior del presente acuerdo, se ministrarán por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración de los Ayuntamientos, conforme a las fechas que para cada mes se detallan a continuación:

**Calendario de pagos 2015**

Recursos de	Enero a Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Se pagan el	15/abril	4/mayo	3/jun	3/jul	3/ago	2/sep	2/oct	4/nov	2/dic	4/ene/2016

**"Disposiciones transitorias**

"**Única.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Morelia, Michoacán, a 24 de marzo del año 2015

..."

Del acuerdo publicado el dieciocho de mayo de dos mil quince se observa, que éste modificó el diverso acuerdo "*Mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimado del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015*", contemplando ahora que **el pago para dicho fondo se realizaría por meses de acuerdo al calendario que al efecto ahí se plasmó.**

En este punto debe precisarse que, la parte actora en su demanda adujo que no se le había pagado la cantidad de \$6'468,128.00 (seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento veintiocho pesos 00/100 M.N.), por concepto de Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal 2015, por otro lado –como se indicó–, esta Primera Sala de la Suprema

Corte no tuvo por contestada la demanda en razón de la falta de legitimación pasiva de quien signó la contestación de demanda; en esa tesitura, debe actuarse conforme al artículo 30 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>26</sup> por lo que debe **presumirse que son ciertos los hechos que señaló la parte actora en su demanda, salvo prueba en contrario.**

Así, esta Primera Sala advierte que de las fojas doscientos siete a doscientos nueve<sup>27</sup> del presente expediente, existen **tres constancias** de transferencias electrónicas realizadas al Municipio actor, la **primera** en fecha de doce de junio de dos mil quince por un total de \$875,315.00 (ochocientos setenta y cinco mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.), la **segunda** de seis de agosto de dos mil quince por un monto de \$532,637.00 (quinientos treinta y dos mil seiscientos treinta y siete pesos 00/100 M.N.), y la **tercera** de dieciocho de agosto de dos mil quince, por un monto de \$1'001,051.00<sup>28</sup> (un millón mil cincuenta y un pesos 00/100 M.N.).

De lo que se colige que se acreditaron –por lo menos– tres pagos realizados por el Gobierno del Estado al Municipio por concepto de (FEISPM) Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio dos mil quince, por las cantidades aludidas; por lo que **se tiene por cierta la omisión** reclamada a la autoridad demandada, únicamente por lo que hace a la **cantidad restante** que asciende a \$4'059,125.00 (cuatro millones cincuenta y nueve mil ciento veinticinco pesos 00/100 M.N.) y, en consecuencia, se adeuda a partir de la fecha en que debieron haberse pagado.

Conforme a lo anterior, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor, por lo que esta Primera Sala estima que la omisión impugnada resulta transgresora de la hacienda municipal del Municipio actor y, por tanto, violatoria del artículo 115 constitucional.

<sup>26</sup> "Artículo 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvenición dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."

<sup>27</sup> De las que como se dijo en la nota 25, pruebas fueron anexadas en la contestación de la demanda por quien se ostentó en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (demandado), y si bien en el **considerando quinto no se le reconoció la legitimación pasiva**, lo cierto es que, en términos del **artículo 35 de la ley reglamentaria** de la materia, esta Primera Sala toma en cuenta esas constancias en **aras de un mejor proveer**.

<sup>28</sup> Fojas 206 a 209 del expediente principal.

En efecto, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Sahuayo del Estado de Michoacán de Ocampo, pues entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General que garantizan el respeto a la autonomía municipal, están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso sin lugar a dudas no se han observado.

El principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal implica que todos los recursos que integran dicha hacienda, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. En el caso, este principio no se ha observado durante el año de dos mil quince, al no haberse entregado íntegramente los recursos financieros al Municipio actor.

Asimismo, la autoridad demandada dejó de observar el principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos y de la afirmación de la propia autoridad demandada, los recursos referidos no se han entregado al Municipio actor.

En el contexto del sistema financiero municipal debe tomarse en cuenta que cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Así, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deben pagarse al Municipio actor los intereses.

Esto, pues los actos omisivos demandados generaron una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, con la consecuente violación a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, porque tal como se acredita de autos, los fondos federales no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a la autonomía del Municipio actor.

Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>29</sup> de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 46/2004,<sup>30</sup> que indica:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria

<sup>29</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>30</sup> Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

Pues bien, conforme a todo lo anterior es evidente que, en el caso, se actualiza una violación a la autonomía municipal, ya que respecto al Fondo de Servicios Públicos Municipales del ejercicio fiscal dos mil quince el Municipio actor no ha tenido la posibilidad de manejar ni aplicar los recursos financieros que legalmente le corresponden, dado que no le han sido entregados en su totalidad, siendo responsable de esta falta de entrega el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por estas razones, lo procedente es declarar la invalidez de la omisión impugnada y condenar al poder demandado al pago de la cantidad de \$4'059,125.00 (cuatro millones cincuenta y nueve mil ciento veinticinco pesos 00/100 M.N.), así como los intereses generados desde la fecha en que la autoridad demandada tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes hasta su liquidación, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones. En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 73/2015 y 217/2017, respectivamente.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>31</sup> esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

**a) Se concede un plazo de quince días hábiles<sup>32</sup> al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo en el que deberá pagar al Municipio de**

<sup>31</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución**

"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

<sup>32</sup> Según los precedentes relativos a las controversias constitucionales 166/2017 y 217/2017, resueltos por esta Primera Sala por unanimidad de cinco votos y mayoría de cuatro votos, respectivamente.

Sahuayo del Estado de Michoacán de Ocampo, la cantidad de \$4'059,125.00 (cuatro millones cincuenta y nueve mil ciento veinticinco pesos 00/100 M.N.).

**b)** Asimismo, deberá contemplar los intereses que se generen por la falta de entrega aludida, desde la fecha en que la autoridad demandada tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes según el calendario de pagos contenido en el "Acuerdo por el que se modifica el similar mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución y monto estimados del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, correspondiente a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2015", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciocho de mayo de dos mil quince; hasta la fecha en que se paguen, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

En similares términos se resolvió la controversia constitucional 73/2015.<sup>33</sup>

En caso de que los recursos estatales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida previamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la omisión impugnada del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, consistente en la omisión de pago al Municipio actor de los recursos correspondientes al Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal dos mil quince por un total de \$4'059,125.00 (cuatro millones cincuenta y nueve mil ciento veinticinco pesos 00/100 M.N.), en los términos del con-

<sup>33</sup> Si bien en dicho asunto se ordenó al Poder Ejecutivo a contemplar en su presupuesto de egresos del año siguiente el rubro correspondiente al pago de los adeudos, haciendo los ajustes que estimara convenientes en su presupuesto a efecto de cumplir con dicha sentencia, ello atendió a que la autoridad demandada manifestó "no contar con los recursos suficientes para solventar la deuda, toda vez que el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, ya fue autorizado por el Congreso del Estado y el adeudo que se tiene con el Municipio actor no fue contemplado". En el presente caso, no procede hacer un pronunciamiento en ese sentido, en atención a que el Poder Ejecutivo no manifestó el mismo argumento.

siderando séptimo de la presente sentencia y para los efectos precisados en el apartado octavo de la misma.

**Notifíquese;** por oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández –quien señaló estar con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones–, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, presidente de la Sala –quien se reservó el derecho a formular voto concurrente–.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 171/2018.

Tema: Legitimación pasiva de la subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparo que comparece en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.

En sesión de seis de marzo de dos mil diecinueve, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 171/2018, en la que el Municipio de Sahuayo, Michoacán, impugnó la omisión en el pago de los recursos del Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales correspondientes al ejercicio fiscal del año 2015, por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. La Primera Sala resolvió declarar la invalidez de la omisión impugnada y ordenar el pago de los recursos correspondientes al Municipio actor.

En dicha sesión, en la sentencia no se reconoció legitimación procesal pasiva a la subdirectora de asuntos constitucionales y amparo, que compareció en representación del Poder Ejecutivo de la entidad. En tal virtud, se le tuvo por no contestada la demanda de controversia constitucional, en términos del artículo 30 de la ley reglamentaria de la materia. De acuerdo con el criterio mayoritario, la compareciente no acreditó tener la representación legal del Poder Ejecutivo en términos de las normas orgánicas internas que lo rigen.

Formulo el presente voto concurrente porque, aunque comparto el sentido de la sentencia, me aparto de la decisión mayoritaria que negó el reconocimiento de la legitimación procesal pasiva de la servidora pública que compareció en representación el Poder Ejecutivo Local.

Lo anterior, porque así lo sostuve en la controversia constitucional 85/2018.<sup>1</sup> En efecto, considero que la subdirectora compareciente sí está facultada para representar al

<sup>1</sup> Fallada en sesión pública ordinaria de la Primera Sala, de fecha 20 de febrero de 2019.

gobernador en la controversia constitucional, conforme a las normas orgánicas del Poder Ejecutivo de esa entidad. Así, en aquel caso, señalé que el Manual de Organización Jurídica del Poder Ejecutivo de Michoacán de Ocampo es la norma que le otorga la legitimación procesal para comparecer en la controversia constitucional. La disposición en concreto dispone, literalmente:

"... IX. Funciones específicas

" ...

"1.2.2 De las Subdirección de Asuntos Constitucionales y Amparos

" ...

"3. Elaborar los proyectos de contestación de las demandas, e informes de controversias constitucionales y las demandas en las acciones de inconstitucionalidad, dando seguimiento y atención en los juicios en todas sus etapas procesales; ..."

Conforme a la normativa interna del Poder Ejecutivo del Estado, la referida subdirectora tiene la facultad de contestar, en representación de ese Poder, las controversias constitucionales que se entablen en su contra.

Además, considero que tal determinación es coincidente con los criterios que ha sostenido este Alto Tribunal en diversos precedentes, al interpretar el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia. Así, por ejemplo, la Primera Sala ha sostenido que para verificar la legitimación procesal de una de las partes se debe, en un primer momento, verificar si ésta se encuentra consignada en la *ley* y, en todo caso, podrá presumirse la representación, *salvo prueba en contrario*.<sup>2</sup>

En el supuesto regulado por el citado criterio, la palabra *ley* debe ser interpretada de manera amplia, esto es, no necesariamente como un acto formalmente legislativo. Lo anterior es así, porque el propio artículo 11 de la ley reglamentaria prevé que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. Por ello, me parece que la representación de la subdirectora pueda estar consignada en el manual interno, es decir, en una norma de carácter administrativa, como acontece en este caso.

En estas condiciones, reitero el voto que formulé en la controversia constitucional 85/2018, fallada por la Primera Sala de este Alto Tribunal el 20 de febrero de 2019.

Este voto se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>2</sup> Ver tesis aislada 1a. XV/97, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primer Sala, Tomo VI, agosto de 1997, página 468.

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



# **SECCIÓN PRIMERA**

## JURISPRUDENCIA





## Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO. PREVIAMENTE A DECLARAR SU INEXISTENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO Y APERCIBIRLO PARA QUE ACLARE LA DENOMINACIÓN DE AQUELLA QUE NO FUE POSIBLE EMPLAZAR.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 131/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO, ACTUALMENTE PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. 9 DE OCTUBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. 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 dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito, en la que se aborda un tema común de amparo, 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, así como en el punto primero 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 tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en el párrafo primero de la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada

por un Juez de Distrito, cuya sentencia fue objeto de análisis por uno de los tribunales 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 cuerpos colegiados.

I. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 139/2017, en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos, sostuvo el criterio siguiente:

"AUTORIDAD RESPONSABLE. PREVIO A DECLARAR SU INEXISTENCIA, EL JUEZ DE AMPARO NO DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO Y REQUERIRLO NUEVAMENTE PARA QUE SEÑALE LA DENOMINACIÓN CORRECTA DE AQUÉLLA, SI CON ANTERIORIDAD LO APERCIBIÓ QUE DE NO EXISTIR CON LA DENOMINACIÓN SEÑALADA EN SU DEMANDA O SER ÉSTA IMPRECISA, SIN MAYOR TRÁMITE SE TENDRÍA COMO INEXISTENTE. La actuación del Juez de amparo de declarar la inexistencia de las autoridades señaladas como responsables y suspender toda comunicación con éstas es legal, si previo a decretarla medió requerimiento anterior, en el que se apercibió al quejoso para que en caso de que las autoridades responsables no existieran con la denominación que señaló en su demanda o fuera imprecisa, sin mayor trámite se tendrían como inexistentes, pues el quejoso debía especificar su denominación correcta, después de señalarse ese apercibimiento, y no tener una actitud omisa para con el proceso de amparo, de no verificar la denominación exacta de las autoridades responsables; de manera que no corresponde al Juez recurrido, el dar vista y requerir al quejoso nuevamente para que señalara la denominación cierta de las autoridades. Aunado a que no existe precepto legal que prevea que, admitida la demanda de amparo y efectuado el apercibimiento respectivo, el Juez Federal deba realizar otro requerimiento a efecto de que se aclare su verdadera denominación." [Décima Época, registro digital: 2017604, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, materia común, tesis I.6o.P.14 K (10a.), página 2608].

Las consideraciones torales en que se sustenta esa decisión son las siguientes:

"En el caso se estima acertada la actuación del Juez de amparo, en el sentido de declarar la inexistencia de las autoridades señaladas como responsables ... y suspender toda comunicación con éstas.

"Es así, cuenta habida que, previo a decretar la inexistencia de tales autoridades, medió requerimiento previo en el que se apercibió a la parte que-

josa para que en caso de que las autoridades responsables no existieran con la denominación que señaló en su escrito de demanda o fueran imprecisas, sin mayor trámite se tendrían como inexistentes, por lo que el recurrente debió verificar su denominación correcta y señalarla al Juez de amparo.

"Ello, pues el quejoso debía precisar la denominación correcta, luego de señalarse ese apercibimiento y no tener una actitud omisa para con el proceso de amparo, de no verificar la denominación correcta de las autoridades responsables.

"Y, si bien es cierto, no obra constancia de que se haya notificado de forma personal el apercibimiento de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete (el auto a que se hace referencia, de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, es aquel en que se inició el trámite del incidente de suspensión, se solicitaron los informes y se señaló fecha para la audiencia incidental), también lo es que sí fue notificado por medio de lista, por lo que no correspondía al Juez recurrido dar vista y requerir al quejoso nuevamente para que señalara la denominación correcta de las autoridades, pues incluso, el quejoso se encontraba en aptitud de ampliar o aclarar su demanda, y como consecuencia de ello, corregir o precisar la denominación de las autoridades que deseaba señalar como responsables.

"Por tanto, se estiman infundados los agravios expuestos por el quejoso, ya que como se dijo, el Juez de amparo cumplió con efectuar el apercibimiento señalado y el quejoso debió precisar la denominación de las autoridades que señaló como responsables ... aunado a que no existe precepto legal que prevea que admitida la demanda de amparo y efectuado el apercibimiento respectivo, el Juez federal nuevamente deba realizar un nuevo apercibimiento a efecto de que se aclare la denominación correcta de las autoridades responsables.

"En consecuencia, es infundado el recurso de queja interpuesto ..."

**II.** Por su parte, el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, emitió la jurisprudencia siguiente:

"DECLARATORIA DE INEXISTENCIA DE AUTORIDADES RESPONSABLES. PREVIO A DECRETARLA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE OTORGAR AL QUEJOSO SU DERECHO DE AUDIENCIA. El artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo señala que uno de los requisitos de la demanda es precisar el nombre de las autoridades responsables. Esto es, dicha circunstancia constituye una carga para el quejoso, lo que implica que si éste señala una denomina-

ción incorrecta de la autoridad o, en su caso, que ésta no existe, el juzgador tiene la facultad de declararla inexistente; sin embargo, una vez que el Juez de Distrito tiene la información relativa a la inexistencia de la autoridad responsable señalada en la demanda, para realizar la declaratoria correspondiente debe escuchar primero al quejoso, es decir, darle vista con esa información y requerirle para que manifieste lo que a su derecho convenga, ya sea que aclare la denominación, desista de dicho señalamiento o acredite la existencia de la autoridad. En consecuencia, previo a decretar la inexistencia de una autoridad responsable, el Juez de Distrito debe otorgar al quejoso su derecho de audiencia, previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." [Décima Época, registro digital: 2019352, Tribunales Colegiados de Circuito, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, materias constitucional y común, tesis XIII.P.A. J/8 (10a.), página 2341]. "Esta tesis se publicó el viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de febrero de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."

Las consideraciones torales que se reiteran en los cinco asuntos son las siguientes:

"SÉPTIMO.—Estudio. En los dos agravios de los recurrentes, en esencia, aducen que les perjudica que la Juez de Distrito haya tenido en el juicio de amparo indirecto, como autoridad responsable inexistente, al comisionado de Seguridad Pública del Estado, con base en la sola razón del actuario; cuando que, ante esa comunicación, debió requerirlos para que aclararan la denominación de la autoridad responsable, en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, pues al ser detenidos, no contaban con el nombre correcto de la autoridad responsable.

"Suplidos en su deficiencia esos agravios, en ejercicio de la facultad prevista en el inciso a) de la fracción III del artículo 79 de la Ley de Amparo, resultan fundados.

"Para explicar ese aserto, se puntualiza:

"Que en el auto inicial de quince de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la titular del órgano jurisdiccional de amparo, apercibió a los quejosos que, de no existir la autoridad responsable con la denominación que indicaran en su demanda, sin mayor trámite, se les tendría por inexistentes, suspendiéndose toda comunicación con la misma.

"Después, obra el acta de quince de marzo de dos mil dieciocho, del actuario adscrito al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Oaxaca, en el que asentó que al presentarse en las oficinas del comisionado de la Policía Estatal, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, con el objeto de entregar el oficio, deducido del expediente de amparo indirecto, dirigido al comisionado de Seguridad Pública de Oaxaca, de la Secretaría de Seguridad Pública, fue informado por el oficial de partes que no podía recibir ese oficio, en razón de que en esa institución no existía dicha autoridad.

"Con base en la razón asentada por el actuario, la Juez de Distrito, mediante proveído de dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, hizo efectivo el apercibimiento contenido en el auto inicial de quince de marzo anterior, y tuvo a la autoridad responsable –a quien no le fue posible entregar el oficio–, como inexistente.

"Cabe destacar que en el auto inicial de quince de marzo de dos mil dieciocho, la Juez Octavo de Distrito en el Estado de Oaxaca señaló como fundamento de su apercibimiento (en el sentido que, de ser incorrecta la denominación de las autoridades responsables, se le tendría como inexistente), la fracción III del artículo 108 de la Ley de Amparo, en la que se prevén los diferentes requisitos que debe reunir una demanda de amparo indirecto, entre otros, expresar la autoridad o autoridades responsables; mientras que en el auto recurrido, se limitó a tener como inexistente a la autoridad señalada como 'comisionado de Seguridad Pública de Oaxaca, de la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca', con base en la razón asentada por el actuario adscrito a ese Juzgado de Distrito.

"Ahora bien, la Ley de Amparo no contiene alguna disposición que faculte a la Juez de Distrito para que, sin mayor trámite, tenga por inexistente una autoridad responsable, cuando, como en el caso, una persona informe al actuario judicial que no existe una autoridad con la denominación que el quejoso indicó en su demanda de amparo.

"Al respecto, debe destacarse que para declarar la inexistencia de una autoridad responsable, por no existir la denominación precisada en la demanda inicial de amparo, de manera previa, conforme al artículo 14 de la Constitución Federal, debe otorgarse audiencia al quejoso, por lo que debe hacerse de su conocimiento, y requerirlo para que corrija o aclare el nombre de la citada autoridad o, en su caso, desista de dicho señalamiento; sin embargo, la a quo no dio oportunidad al solicitante del amparo para desvirtuar la información dada al actuario, o corregir la denominación de las autoridades responsables.

"Se afirma lo anterior, pues como ya se precisó, se limitó a hacer efectivo el apercibimiento del auto inicial, al tener como inexistente a la autoridad

responsable que los quejosos denominaron como 'comisionado de Seguridad Pública de Oaxaca, de la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca', con base en la sola razón asentada por el actuario adscrito al Juzgado de Distrito; cuando que, en el caso, era factible que existiera una denominación incorrecta del ente jurídico señalado como autoridad responsable.

"De ese modo, no puede establecerse que se acreditó la inexistencia de la autoridad responsable, porque bien pudo ser una imprecisión de la parte quejosa en el señalamiento de dicha autoridad, o también un error de la persona que atendió al actuario judicial; por tanto, como argumentan los recurrentes, no procedía hacer efectivo dicho apercibimiento, sino requerirlos a fin de que manifestaran lo que a su interés conviniera en relación con el contenido de la razón de quince de marzo de dos mil dieciocho, asentada por el actuario del Juzgado de Distrito.

"Luego, al no haberlo considerado así, la Juez de Distrito dejó a los solicitantes del amparo en estado de indefensión, habida cuenta que les coartó la posibilidad de señalar correctamente a la autoridad responsable de que se trata, o acreditar la existencia de la nombrada, lo que resulta violatorio de las normas del procedimiento.

"En consecuencia, al resultar fundados los agravios formulados, lo procedente es declarar fundado el recurso de queja, en términos del artículo 103 de la Ley de Amparo."

(Transcripción del recurso de queja 149/2018).

En el siguiente cuadro comparativo se muestran de manera sintética las posturas de los dos tribunales:

<b>Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.</b>	<b>Del entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito.</b>
Autoridad responsable. Previo a declarar su inexistencia, el Juez de amparo <b>no debe dar vista al quejoso</b>	Declaratoria de inexistencia de autoridades responsables. Previo a decretarla, el Juez de Distrito debe otorgar

<p>y requerirlo nuevamente para que señale la denominación correcta de aquélla, si con anterioridad lo apercibió que de no existir con la denominación señalada en su demanda o ser ésta imprecisa, sin mayor trámite se tendría como inexistente ... no corresponde al Juez recurrido, dar vista y requerir al quejoso nuevamente para que señale la denominación cierta de las autoridades. Aunado a que no existe precepto legal que prevea que, admitida la demanda de amparo y efectuado el apercibimiento respectivo, el Juez federal deba realizar otro requerimiento a efecto de que se aclare su verdadera denominación.</p>	<p>al quejoso su derecho de audiencia ... una vez que el Juez de Distrito tiene la información relativa a la inexistencia de la autoridad responsable señalada en la demanda, para realizar la declaratoria correspondiente debe escuchar primero al quejoso, es decir, darle vista con esa información y requerirle para que manifieste lo que a su derecho convenga, ya sea que aclare la denominación, desista de dicho señalamiento o acredite la existencia de la autoridad.</p>
---	---

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Existe la contradicción de tesis denunciada, pues los tribunales involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones diferentes, con lo que están satisfechos los requisitos para que exista oposición de criterios.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista contradicción de tesis:

**a.** La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

**b.** Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyos rubro y datos de identificación se reproducen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7).

En el caso a estudio se presentan las similitudes siguientes:

- Un particular promovió una demanda de amparo indirecto y señaló como responsables a diversas autoridades, cuya denominación proporcionó.

- El Juez de Distrito admitió la demanda y abrió a trámite el respectivo incidente de suspensión.

- En ambos acuerdos (de admisión de demanda y de apertura del incidente de suspensión), entre otras cosas, apercibió a la parte quejosa, y le indicó que si la denominación que proporcionó de las autoridades responsables no era la correcta se les dejaría de tener como autoridades en el juicio de amparo.

- Se corrió traslado a las partes y se solicitó el informe (justificado y previo) de las autoridades responsables.

- En el juicio se dio noticia de la inexistencia de algunas autoridades, en los términos en que la parte quejosa las denominó. En un caso, fueron diversas autoridades las que informaron de la inexistencia de una de ellas y, en el otro, se asentó en razón actuarial que no existe la autoridad que el quejoso precisó.

- Ante esa circunstancia, el Juez de Distrito hizo efectivo el apercibimiento formulado al quejoso y dejó de tener como responsables a las designadas en el escrito inicial de demanda, cuya inexistencia se informó.

A continuación se transcriben dos de los acuerdos que fueron recurridos:

"Ciudad de México, a cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.—Agréguese la razón actuarial de cuenta en la que se hace constar la imposibilidad



material de emplazar a las autoridades agente del Ministerio Público titular de la Unidad de Investigación Tres Sin Detenido de la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Magdalena Contreras, de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México y agente del Ministerio Público titular de la Unidad de Investigación Tres Con Detenido de la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Magdalena Contreras, de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.—Por las razones ahí expuestas.—Por tanto, se hace efectivo el apercibimiento decretado en autos y se tienen inexistentes, por lo que se interrumpe toda comunicación procesal con ellas.—Notifíquese.". (Auto impugnado en el recurso de queja 139/2017, a fojas 275 del expediente).

"San Bartolo, Coyotepec, Oaxaca, dieciséis de marzo de dos mil dieciocho.—Vista la razón que antecede, mediante la cual el actuario adscrito informa que no le fue posible entregar el oficio 7986/2018, dirigido al comisionado de Seguridad Pública de Oaxaca de la Secretaría de Seguridad Pública, ya que al constituirse en las oficinas del comisionado de la Policía Estatal, le fue informado que tal autoridad no existe en dicha institución; en consecuencia, se hace efectivo el apercibimiento decretado en auto de quince de marzo de dos mil dieciocho, y se tiene a dicha responsable como inexistente." (Recurso de queja 149/2018).

- Inconforme con la decisión anterior, la parte quejosa la impugnó a través del recurso correspondiente,<sup>1</sup> ante los Tribunales Colegiados de Circuito que aquí participan.

Los órganos colegiados adoptaron criterios distintos sobre el tema. Uno de ellos confirmó la decisión del Juez y el otro la revocó.

Así es, el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito sostuvo en jurisprudencia que una vez que el Juez de Distrito cuenta con la información relativa a la inexistencia de la autoridad que el quejoso denominó como responsable, debe darle vista y requerirle para que manifieste lo que a su interés convenga,

---

<sup>1</sup> Se precisa que en el caso de la jurisprudencia que emitió el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, se analizaron tres recursos de queja y dos recursos de revisión, en los que se sostuvo esencialmente la misma consideración.

en respeto a lo ordenado por el artículo 14 de la Ley Suprema, por tanto, revocó la decisión impugnada.

El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 139/2017, consideró lo contrario, esto es, que una vez que se tiene la información de inexistencia de las autoridades no corresponde al Juez de Distrito dar vista y requerir al quejoso nuevamente para que señale la denominación correcta, pues con anterioridad dictó un acuerdo en el que apercibió al promovente del amparo que de no existir con la denominación señalada en su demanda, se tendrían como inexistentes. Resolvió confirmar el acuerdo recurrido.

Es así que se da la contradicción de tesis a que este expediente se refiere y su materia consiste en determinar si para decretar la inexistencia de autoridades responsables el Juez de Distrito tiene el deber de dar vista al quejoso con la información de inexistencia y requerirlo mediante notificación personal para que manifieste lo que a su derecho convenga.

No pasa inadvertido que los acuerdos que fueron analizados por los dos Tribunales Colegiados de Circuito que aquí participan derivan de distintos expedientes, cuya tramitación es también diversa, pues el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito conoció de un recurso de queja contra un auto dictado en el incidente de suspensión; en cambio el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, analizó sendos recursos de queja y de revisión, en contra de acuerdos y resoluciones dictados en el expediente principal. Sin embargo, tal circunstancia en nada afecta la existencia de la oposición denunciada, pues el tema total que abordaron es común en la materia de amparo, con independencia de que se trate del cuaderno principal o incidental, o de que se aborde en un recurso de queja o en uno de revisión.

**QUINTO.—Estudio de fondo.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis sustentada por esta Segunda Sala, conforme a la cual, antes de declarar la inexistencia de las autoridades responsables, es necesario dar vista al quejoso mediante notificación personal, cuando en el procedimiento se tenga noticia de este evento. Las consideraciones que dan sustento a esta decisión son las que enseguida se exponen.

Los artículos 108, 114 y 115 de la Ley de Amparo a la letra disponen que:

**"Artículo 108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"I. El nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación;

"II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad;

"III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;

"IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame;

"V. Bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación;

"VI. Los preceptos que, conforme al artículo 1o. de esta ley, contengan los derechos humanos y las garantías cuya violación se reclame;

"VII. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o de esta ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados u otorgada al Distrito Federal que haya sido invadida por la autoridad federal; si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida; y,

"VIII. Los conceptos de violación. ..."

**"Artículo 114.** El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

"I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda;

"II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta ley;

"III. No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o éste resulte insuficiente;

"IV. No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y,

"V. No se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda.

"Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada.

"En caso de falta de copias, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de esta ley. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión, sólo dará lugar a la postergación de su apertura."

**"Artículo 115.** De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión.

"Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días."

De la lectura de estos artículos se observa que si al conocer de una demanda de amparo el Juez de Distrito advierte la existencia de irregularidades, deficiencias u omisiones, en estricto respeto a la garantía de audiencia, debe requerir al quejoso para que dentro del término de cinco días las subsane, con el apercibimiento que, de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda.

En caso de que el juzgador no encuentre alguna de dichas irregularidades, admitirá la demanda de amparo, requerirá informe justificado a las autoridades responsables, señalará día y hora para la celebración de la audiencia constitucional, ordenará el emplazamiento de la parte tercero interesada y, en su caso, aperturará el incidente de suspensión.

Si bien, algunos juzgadores por costumbre judicial, en el auto de admisión de demanda o de inicio del incidente de suspensión, el Juez de Distrito

suele apereibir al quejoso que, de no existir las autoridades responsables con la denominación que proporcionó, se tendrán por inexistentes y se suspenderá toda comunicación con ellas, lo cierto es que la ley de la materia no prevé la posibilidad de sancionarlo de esa forma, máxime si no medió un requerimiento efectivo que diera oportunidad de subsanar esa circunstancia.

Las reglas jurídicas establecidas en la Ley de Amparo dan certeza al gobernado para el ejercicio de su defensa adecuada y fundamentan el correcto control del procedimiento constitucional, a fin de privilegiar los principios de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Ley Suprema.

Dentro de esas reglas se encuentran, entre otras, la obligación de la autoridad responsable de rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, y la vista a las partes con ese informe, por lo menos con ocho días de anticipación, para la celebración de la audiencia constitucional, a efecto de que puedan imponerse de éste y estar en aptitud jurídica y material de controvertirlo.

Tales disposiciones están encaminadas a velar por el debido proceso legal y brindar a las partes la posibilidad jurídica de defenderse adecuadamente en el juicio.

Es así que a criterio de esta Segunda Sala, la declaratoria de inexistencia de una autoridad responsable, derivada del hecho de que no hubiere sido factible notificarla, o de la información proporcionada por terceros, debe estar precedida de la notificación personal<sup>2</sup> de esa circunstancia al quejoso y del requerimiento posterior de que, si una vez enterado de la eventualidad no corrige o aclara el nombre de la autoridad que designó como responsable, se le sancionará declarándola inexistente y suspendiendo de inmediato toda comunicación.

Este trámite resulta necesario porque sin esa oportunidad el particular no se encuentra en condiciones de corregir la denominación de la autoridad responsable, a fin de que se continúe con la sustanciación del juicio de am-

---

<sup>2</sup> "Artículo 26. Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

"l. En forma personal:

"...

"c) Los requerimientos y prevenciones; ..."

paro y se logre el examen de constitucionalidad que persigue desde que ejerció su acción. Además, no rompe el equilibrio procesal ni coloca en estado de indefensión a otra de las partes en el juicio, porque en el caso de que el quejoso designe adecuadamente a la autoridad responsable, se le emplazará y se dará vista, en términos de lo que ordenan los artículos 116 y 117 de la ley de la materia:

**"Artículo 116.** Al pedirse el informe con justificación a la autoridad responsable, se le remitirá copia de la demanda, si no se hubiese enviado al requerir el informe previo. ..."

**"Artículo 117.** La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

"Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado. ..."

Al respecto, a fin de robustecer el criterio propuesto se cita la siguiente tesis aislada:

"DEMANDA DE AMPARO. SI DE SU ANÁLISIS INTEGRAL SE VE LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE, EL JUEZ DEBE PREVENIR AL QUEJOSO PARA DARLE OPORTUNIDAD DE REGULARIZARLA.—Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la demanda de amparo debe ser interpretada en una forma integral, de manera que se logre una eficaz administración de justicia, atendiendo a lo que en la demanda se pretende en su aspecto material y no únicamente formal, pues la armonización de todos los elementos de la demanda, es lo que permite una correcta resolución de los asuntos. Ahora bien, entre los requisitos que debe contener una demanda de amparo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 116 de la ley de la materia, se encuentra el relativo a la expresión de la autoridad o autoridades responsables (fracción III), por lo cual, en los casos en que del análisis integral de la demanda, el Juez advierta con claridad la participación de una autoridad no señalada como responsable en el capítulo correspondiente, debe prevenir a la parte quejosa, con el apercibimiento relativo, en términos de lo previsto en el primer párrafo del artículo

146 de la Ley de Amparo, para que aclare si la señala o no como responsable, ya que de omitir esa prevención, incurre en una violación a las normas que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, que trasciende al resultado de la sentencia, por lo que en términos del artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, debe ordenarse su reposición." (Novena Época. Registro digital: 194895. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, materia común, tesis P. CXI/98, página 242).

Por lo anterior, la jurisprudencia debe quedar redactada de la manera siguiente:

AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO. PREVIAMENTE A DECLARAR SU INEXISTENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO Y APERCIBIRLO PARA QUE ACLARE LA DENOMINACIÓN DE AQUELLA QUE NO FUE POSIBLE EMPLAZAR. En términos del artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, el quejoso tiene la carga de señalar correctamente la denominación de las autoridades responsables, porque ello constituye un requisito de su demanda; el Juez, por su parte, tiene la facultad de declarar la inexistencia de la autoridad y suspender toda comunicación cuando ésta no fue localizada o se informe que no existe. Ahora bien, la declaratoria de inexistencia de una autoridad responsable debe estar precedida de la notificación personal y del apercibimiento al quejoso de que, si una vez enterado de esa eventualidad omite corregir o aclarar el nombre de la autoridad que designó como responsable o no prueba que sí existe bajo la denominación que indicó en la demanda, se le sancionará declarándola inexistente; notificación que encuentra fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se encuentre en condiciones de subsanar o corregir el error en que incurrió.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala.

**Notifíquese;** remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de 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, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek.

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia I.6o.P.14 K (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO. PREVIAMENTE A DECLARAR SU INEXISTENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO Y APERCIBIRLO PARA QUE ACLARE LA DENOMINACIÓN DE AQUELLA QUE NO FUE POSIBLE EMPLAZAR.** En términos del artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, el quejoso tiene la carga de señalar correctamente la denominación de las autoridades responsables, porque ello constituye un requisito de su demanda; el Juez, por su parte, tiene la facultad de declarar la inexistencia de la autoridad y suspender toda comunicación cuando ésta no fue localizada o se informe que no existe. Ahora bien, la declaratoria de inexistencia de una autoridad responsable debe estar precedida de la notificación personal y del apercibimiento al quejoso de que, si una vez enterado de esa eventualidad omite corregir o aclarar el nombre de la autoridad que designó como responsable o no prueba que sí existe bajo la denominación que indicó en la demanda, se le sancionará declarándola inexistente; notificación que encuentra fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin



de que se encuentre en condiciones de subsanar o corregir el error en que incurrió.

## 2a./J. 153/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 131/2019. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito. 9 de octubre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

### Tesis contendientes:

Tesis I.6o.P.14 K (10a.), de título y subtítulo: "AUTORIDAD RESPONSABLE. PREVIO A DECLARAR SU INEXISTENCIA, EL JUEZ DE AMPARO NO DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO Y REQUERIRLO NUEVAMENTE PARA QUE SEÑALE LA DENOMINACIÓN CORRECTA DE AQUÉLLA, SI CON ANTERIORIDAD LO APERCIBIÓ QUE DE NO EXISTIR CON LA DENOMINACIÓN SEÑALADA EN SU DEMANDA O SER ÉSTA IMPRECISA, SIN MAYOR TRÁMITE SE TENDRÍA COMO INEXISTENTE.", aprobada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 2608, y

Tesis XIII.PA. J/8 (10a.), de título y subtítulo: "DECLARATORIA DE INEXISTENCIA DE AUTORIDADES RESPONSABLES. PREVIO A DECRETARLA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE OTORGAR AL QUEJOSO SU DERECHO DE AUDIENCIA.", aprobada por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 2341.

Tesis de jurisprudencia 153/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **AUTORIZADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. LAS AUTORIDADES CON CARÁCTER DE TERCERO INTERESADAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA DESIGNARLOS Y, POR TANTO, ÉSTOS NO SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA INTERPONER RECURSOS DE REVISIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 225/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL QUINTO

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La 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.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Antecedentes y criterios contendientes.** Con el fin de verificar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester reseñar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito en las resoluciones respectivas.

#### **I. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (amparo en revisión 17/2019)**

##### ***1. Juicio de amparo***

José de Jesús Hermosillo Loza, por su propio derecho, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de:

"III. Autoridades responsables.

"Ordenadora: Cuarta Sala del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

---

<sup>1</sup> Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de distinto Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 226, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor.

"Ejecutora: Oficial mayor notificador adscrito a la Cuarta Sala del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco. ..."

"IV. Actos reclamados. De la autoridad señalada como responsable ordenadora reclamo, dentro del juicio de nulidad número 1110/2014, el auto fechado 28 veintiocho (sic) febrero de 2018, mediante el cual estima que la sentencia ha sido cabalmente cumplida y ordena el archivo del expediente, sin haberme permitido pronunciarme sobre cantidades que aún se me adeudan."

La demanda se turnó al Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, cuyo titular, en proveído de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, la admitió y registró bajo el número 1246/2018.

Seguidos los trámites del asunto, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional el veintiocho de junio de dos mil dieciocho; posteriormente en atención a la determinación adoptada por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal establecida en el oficio STCCNO/367/2018, remitió el expediente de amparo al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, para su resolución, misma que se pronunció el ocho de noviembre del citado año, en la cual se concedió el amparo solicitado.

Inconforme con la referida sentencia, la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en su calidad de patrón y como autoridad tercero interesada, **por conducto de su autorizada** en amplios términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, interpuso recurso de revisión.

Del recurso interpuesto conoció el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Su presidente por auto de cuatro de enero de dos mil diecinueve, admitió el recurso interpuesto, ordenando dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a ese tribunal, quien formuló el pedimento número 101. El asunto se registró con el número 17/2019.

Mediante sentencia de dos de mayo de dos mil diecinueve, el tribunal del conocimiento confirmó la sentencia recurrida y amparó al quejoso, ahora bien, en relación con la legitimación de la parte recurrente, sostuvo lo siguiente:

Manifestó que el recurso fue interpuesto por parte legitimada para ello, pues el escrito de agravios fue formulado por Ma. Candelaria de la Cruz Cuevas, **en su carácter de autorizada en amplios términos del artículo 12 de la**

**Ley de Amparo**, de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (autoridad tercera interesada), carácter que le fue reconocido por el a quo, en los autos del juicio de amparo indirecto.

Señaló que de conformidad con los artículos 9o. y 10 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, además de que podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurran a las audiencias e interpongan recursos.

Asimismo, se señaló que para la representación del Ministerio Público o cualquier otra autoridad, cuando comparezcan en calidad de terceros interesados, se aplican las reglas del artículo 9o. de la referida ley, esto es, la facultad de designar delegados.

Ahora bien, no obstante que el artículo 10, último párrafo, de la Ley de Amparo, que regula la representación del quejoso y del tercero interesado, específicamente se refiere a la representación que puede tener el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, al cual se aplicarán las reglas del artículo 9o. de la citada ley, esto es, que podrán ser representados por delegados, lo cierto es, que no existe impedimento para que la autoridad tercera interesada designe autorizados en el juicio de amparo para interponer recursos, como en el caso acontece, toda vez que esa facultad la tiene el propio delegado.

Aunado a que la porción normativa de dicho dispositivo legal, al señalar "cualquier otra autoridad", no distingue si se refiere a cuando la autoridad acuda al juicio en su carácter de tercero interesada o de autoridad responsable; de ahí que no se comparte la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/92 A (10a.), sustentada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO. LAS AUTORIDADES TERCERO INTERESADAS ESTÁN FACULTADAS PARA DESIGNAR DELEGADOS Y ÉSTOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER ESE RECURSO."

En consecuencia, como en este asunto existen conclusiones encontradas respecto a la solución del mismo tema, referente a que la representación en el juicio de amparo de las autoridades diversas de las responsables, se aplican las reglas del artículo 9o. de la Ley de Amparo, el cual establece que podrán acreditar delegados para que concurran a las audiencias y, entre otras cuestiones, se interpongan recursos; o bien, si acorde al diverso numeral 12 de la propia ley, pueden nombrar autorizados, al no distinguir el tercer párrafo

del artículo 10 de dicha legislación, si se refiere a cuando la autoridad tenga el carácter de tercera interesada o de autoridad responsable.

Entonces, de conformidad con los artículos 225, 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ante la posible contradicción de criterios encontrada por este Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con lo resuelto por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito; denúnciese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **II. Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 28/2016**

Ese asunto derivó de los siguientes antecedentes:

**a)** Denuncia de la contradicción. Entre los criterios sustentados por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 59/2016 y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en auxilio de las labores del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 228/2014, del que derivó la tesis de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO. EL DELEGADO DE LA AUTORIDAD TERCERO INTERESADA CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO."

**b)** El amparo en revisión 59/2016 deriva de un juicio de amparo promovido por un particular en contra de la resolución de una Sala Fiscal que desechó un recurso de queja por defecto en el cumplimiento de una sentencia definitiva, en la que se tuvo como autoridad demandada al director general de Recursos Humanos y Organización de la Procuraduría General de la República.

Inconforme, el agente del Ministerio Público de la Federación como delegado de la autoridad antes mencionada promovió recurso de revisión y el Tribunal Colegiado le reconoció legitimación al sostener que el recurso fue interpuesto por parte legítima por presentarlo el agente del Ministerio Público de la Federación de la Procuraduría General de la República como delegado en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 10 de la misma legislación, del director general de Recursos Humanos y Organización de la Procuraduría General de la República, personalidad que le fue reconocida por el Juez de Distrito.

**c)** Por otra parte, el amparo en revisión 228/2014 resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con resi-

dencia en la Ciudad de México, en auxilio de las labores del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se originó con motivo de que un particular promovió amparo contra un auto dictado por un Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ahora Ciudad de México, teniendo en ese juicio como contraparte al coordinador jurídico, coordinador de Verificación Administrativa y directora de Verificación de las Materias del Ámbito Central, todas del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal ahora Ciudad de México.

Por lo que consideró que el delegado de las autoridades tercero interesadas mencionadas, en su carácter de subdirector de lo Contencioso y Amparo "C" de la Dirección de lo Contencioso y Amparo de la Coordinación Jurídica de la Dirección General del Instituto de Verificación del Distrito Federal, no tenía legitimación para interponer recurso de revisión en amparo indirecto por lo siguiente:

- Sostuvo que la autoridad tercero interesada sólo puede señalar autorizados en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, toda vez que la designación de delegados constituye sólo una autorización para intervenir en el juicio y en las siguientes instancias, pero no constituye una regla de representación de aquellas autoridades tercero interesadas.

- Señaló que el artículo 10 de la Ley de Amparo establece una norma de remisión específica para establecer cómo se llevará a cabo la representación del Ministerio Público o de cualquier otra autoridad cuando les asista el carácter de tercero interesado o bien, de quejoso, para lo cual remite a las reglas de representación del diverso artículo 9o. que regula específicamente la forma en que serán representadas las autoridades responsables, sin que pueda hacerse extensiva a la designación de delegados, pues ésta no constituye una regla de representación conforme a las leyes y reglamentos aplicables para la misma, ya que el delegado sólo es un autorizado para intervenir en el juicio de amparo en los términos que señala la propia ley de la materia.

- Para lo anterior, retomó las consideraciones que empleó esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 273/2011 de la que derivó la jurisprudencia de rubro: "DELEGADOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. LA FACULTAD QUE TIENEN PARA PROMOVER LOS INCIDENTES Y RECURSOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO NO CONLLEVA LA DE DESISTIR DE ELLOS."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 2a./J. 13/2011 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 2726.

- Por lo que consideró que el delegado que designaron las autoridades terceras interesadas no tenía legitimación ya que se debía nombrar conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo, esto es, proporcionando los datos de si se encontraba legalmente autorizado para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado.

- De acuerdo con lo anterior, sostuvo que el delegado no acudía como representante legal de las autoridades tercero interesadas porque dicha designación como delegado era incompatible con la autorización a que se refiere el artículo 12 de la Ley de Amparo, por lo que carecía de legitimación para interponer el recurso.

- De estas consideraciones derivó la tesis «(I Región)4o.5 K (10a.)»: "REVISIÓN EN AMPARO. EL DELEGADO DE LA AUTORIDAD TERCERO INTERESADA CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO."

Las consideraciones del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito para resolver la mencionada contradicción de criterios fueron las siguientes:

**a)** Conforme al artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, tiene el carácter de tercero interesado la contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario, o de trabajo; por tanto, si el acto reclamado emana de un juicio contencioso administrativo en el cual el actor es el promovente del amparo, la autoridad demandada tendrá el carácter de tercero interesada.

**b)** Para determinar qué reglas de representación le aplican a la autoridad tercero interesada, se debe tomar en cuenta su naturaleza jurídica, que es la de una persona jurídica, sujeta a las leyes y reglamentos respectivos en lo que se refiere a su existencia, estructura, organización y funcionamiento.

**c)** El artículo 9o. de la Ley de Amparo establece cómo debe llevarse a cabo la representación de las autoridades responsables; fija como primera regla que su representación o sustitución para todos los trámites en el amparo se realizará conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, lo que implica que se sigan las prescripciones relativas a su representación y a su sustitución, de acuerdo con las normas de carácter orgánico.

**d)** El segundo párrafo del artículo mencionado alude a la forma de representar en el amparo al presidente de la República. Mientras que el que le

precede se refiere a los órganos legislativos federales, de los Estados y de la Ciudad de México, así como a los gobernadores y al jefe de gobierno, a los procuradores y a los titulares de las dependencias de las administraciones federal, estatales o municipales; así como que el último párrafo del mismo artículo prevé que cuando un particular tenga el carácter de autoridad responsable podrá comparecer por sí mismo, por medio de representante legal o a través de un apoderado.

**e)** El artículo 10 de la Ley de Amparo establece que el quejoso y el tercero interesado acreditarán la representación en los términos previstos por la misma legislación, pero que en los casos no previstos para justificar la personalidad, se atenderá a lo dispuesto por la ley que rija el acto reclamado; y cuando ésta tampoco lo prevea, se estará a lo señalado en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

**f)** En el caso en que el tercero interesado sea una autoridad, se entiende la remisión a la disposición contenida en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, conforme a la cual la representación de la autoridad responsable se acreditará atendiendo a dos prescripciones generales: i) en términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; y, ii) los titulares de las dependencias de la administración pública de los tres niveles de gobierno, así como los órganos legislativos, los gobernadores y el jefe de gobierno, los procuradores de la República y de las entidades federativas podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos relativos les otorguen esa atribución, o bien, por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

**g)** Adicionalmente el mencionado artículo permite a toda autoridad responsable acreditar por medio de oficio, delegados que concurren a audiencias, rendir pruebas, alegar, hacer promociones e interponer recursos.

**h)** El propósito del legislador de permitir que en los juicios de amparo las autoridades, ya sea que intervengan como responsables o con alguna otra calidad, como ocurre en los casos en que les corresponda el carácter de tercero interesadas, puedan ser representadas o sustituidas en términos de su normativa orgánica, por lo cual en su representación puede acudir el servidor público que en su audiencia puede actuar por ella, lo que comprende a los titulares de sus oficinas de asuntos jurídicos cuando así se encuentre dispuesto en sus leyes o reglamentos. De esa manera se prevé que den cumplimiento a las obligaciones que derivan de los juicios de amparo, sin que se afecte el deber de atenderlas en forma directa. Asimismo podrán designar o acreditar delegados.



i) Se debe atender a la naturaleza del sujeto del que se trata, por lo que cuando el tercero interesado sea una autoridad, aplica la regla de que pueda ser representada con arreglo a la normativa orgánica que se ocupa de señalar quién puede representarla, y que mediante oficio pueda designar delegados, dada la remisión que hace el diverso artículo 10 en el sentido de que "cuando se trata del Ministerio Público o de cualquier otra autoridad, se aplicarán las reglas del artículo anterior", ya que ese numeral se refiere tanto a la justificación de la representación en el juicio como al ejercicio de ésta mediante la figura jurídica de los delegados.

j) La autoridad que comparece al juicio con el carácter de tercero interesada cuenta con la facultad para designar delegados, quienes expresamente están legitimados para interponer el recurso de revisión en contra de la sentencia del Juez de Distrito sin que sea obstáculo para lo anterior lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Amparo, en tanto que prevé que el quejoso y el tercero interesado acreditarán su representación conforme a la ley de la materia, así como lo previsto en el diverso 12 que les faculta para designar autorizados para recibir notificaciones y bajo determinadas condiciones, para promover lo necesario en su defensa, puesto que la interpretación armónica de estas disposiciones conduce a considerar que esta última regla es aplicable a esas partes, salvo en el caso que la calidad del tercero interesado recaiga en una autoridad, para la cual la ley autoriza la acreditación y el ejercicio de la representación en la forma señalada por el primer párrafo del artículo 9o. de la citada legislación, esto es, en términos de las disposiciones legales y reglamentarias que le resulten aplicables, y que en todo caso, por medio de oficio, podrán acreditar delegados.

k) Para ello se apoyó en las jurisprudencias 2a./J. 191/2009 y 2a./J. 17/2007, de rubros: "RECURSO DE REVISIÓN. EL DELEGADO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DESIGNADO POR LA AUTORIDAD QUE LO REPRESENTA EN EL JUICIO DE AMPARO, TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER AQUÉL A NOMBRE DE DICHO FUNCIONARIO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 12 Y 19 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTES ANTES DE LAS REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 18 DE MARZO Y 17 DE ABRIL DE 2009)."<sup>3</sup> y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ESTÁN LEGITIMADOS EL PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS MENCIONADOS EN LA PARTE FINAL DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 105 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETA-

<sup>3</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 309.

RÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA INTERPONER AQUEL RECURSO EN REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DE ESA DEPENDENCIA, CUANDO ÉSTE ACUDE AL JUICIO DE GARANTÍAS CON EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE ENERO DE 2003).<sup>14</sup>

De dicha ejecutoria derivó la jurisprudencia PC.I.A. J/92 A (10a.), de título, subtítulo y texto:

"REVISIÓN EN AMPARO. LAS AUTORIDADES TERCERO INTERESADAS ESTÁN FACULTADAS PARA DESIGNAR DELEGADOS Y ÉSTOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER ESE RECURSO. Acorde con el tercer párrafo del artículo 10 de la Ley de Amparo, enmarcado en las disposiciones fundamentales relacionadas con la capacidad y la personería en los procedimientos del juicio de amparo, la representación correspondiente a las autoridades diversas de las responsables, se sujetará a lo establecido para éstas en el párrafo inicial del artículo 9o. del mismo ordenamiento jurídico, que alude tanto a la forma de acreditar la representación, como a la autorización para designar delegados, quienes cuentan con facultades para concurrir a las audiencias, en las que pueden rendir pruebas, alegar, hacer promociones e interponer recursos. Por otra parte, en el primer párrafo del numeral mencionado en primer término, se consigna que los quejosos y los terceros interesados acreditarán su representación en términos de la ley invocada, y en el numeral 12 se les autoriza para designar autorizados para recibir notificaciones y, bajo determinadas condiciones, para promover lo necesario en su defensa. De estas prescripciones no se advierte la regla aplicable para el supuesto en que sea una autoridad en quien recaiga el carácter de tercero interesada; de ahí que de una interpretación armónica de las disposiciones citadas y en virtud de la naturaleza jurídica de las partes, se colige que las autoridades están facultadas para acreditar y ejercer la representación en la forma señalada por el primer párrafo del artículo 9o. referido, lo que comprende la facultad para designar delegados, y se determina la legitimación de éstos para impugnar la sentencia dictada en un juicio de amparo, mediante el recurso de revisión."<sup>15</sup>

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Ahora, procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios

<sup>14</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 540.

<sup>15</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Plenos de Circuito, Libro 38, Tomo III, enero de 2017, página 1844 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas».

sustentados por los órganos contendientes y para tal propósito, importa destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar en la jurisprudencia P./J. 72/2010 los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>6</sup>

La citada jurisprudencia establece lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continua en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley.

<sup>7</sup> Su texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido 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

De la jurisprudencia transcrita, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse, al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes –antes descritas–, **esta Segunda Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada**, debido a que los órganos contendientes examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en la legitimación de los autorizados para representar a las autoridades con el carácter de tercero interesadas en un recurso de revisión y llegaron a conclusiones distintas.

Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** afirmó que la **autorizada** de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (autoridad tercero interesada) estaba legitimada para hacer valer el recurso de revisión interpuesto, ya que de conformidad con los artículos 9o. y 10 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables podían ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo, de

---

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."

conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, además de que, por medio de oficio podían acreditar delegados para concurrir a las audiencias e interponer recursos.

Asimismo, destacó que de conformidad con dichos numerales la representación del Ministerio Público o de cualquier otra autoridad, cuando comparezcan en calidad de terceros interesados, se deben de aplicar las reglas del artículo 9o. de la referida ley, esto es, la facultad de designar delegados.

Sin embargo, sostuvo que **no existía impedimento** para que la autoridad tercero interesada designara autorizados y éstos a su vez pudieran interponer recursos, toda vez que esa facultad la tiene el propio delegado.

En cambio, el **Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 28/2016** determinó que en los amparos en revisión las autoridades tercero interesadas únicamente están facultadas para designar delegados y éstos están legitimados para interponer ese recurso, sin que sea obstáculo para lo anterior lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Amparo, en tanto que prevé que el quejoso y el tercero interesado acreditarán su representación conforme a la ley de la materia, así como lo previsto en el diverso 12 que les faculta para designar autorizados, puesto que la interpretación armónica de estas disposiciones conduce a considerar que esta última regla es aplicable a esas partes, salvo en el caso que la calidad del tercero interesado recaiga en una autoridad, para la cual la ley autoriza la acreditación y el ejercicio de la representación en la forma señalada por el primer párrafo del artículo 9o. de la citada legislación, esto es, en términos de las disposiciones legales y reglamentarias que le resulten aplicables, y que en todo caso, por medio de oficio, podrán acreditar delegados.

En el caso se configura la contradicción de tesis denunciada, en virtud de que:

a) Los órganos contendientes se pronunciaron sobre un mismo tema jurídico relativo a la legitimación de los autorizados (designados por la autoridad tercero interesada) para interponer recursos de revisión.

b) Al pronunciarse sobre esa temática el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito que participan en la presente contradicción de tesis arribaron a conclusiones divergentes, pues mientras el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el amparo en revisión 17/2019, concluyó que no existía impedimento para que la autoridad tercero

interesada designara autorizados en el juicio de amparo, para que éstos a su vez pudieran interponer algún recurso de revisión.

Por su parte, el **Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito** sostuvo que la autoridad que comparece al juicio de amparo con el carácter de tercero interesada no cuenta con la facultad para designar autorizados.

Como se obtiene de la anterior narrativa, es posible concluir que en el caso **sí existe la contradicción de tesis** y que el punto jurídico consiste en determinar si las autoridades tercero interesadas pueden designar autorizados y si éstos, a su vez, tienen legitimación para interponer recursos de revisión.

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos.

A fin de dar solución a la presente contradicción, es necesario examinar, los siguientes temas:

- Partes en el juicio de amparo: "quejoso y autoridad"
- La representación de las partes en el juicio de amparo
- Designación de autorizados y delegados

## **1. Partes en el juicio de amparo**

### **1.1. Quejoso**

Es la persona física o moral que, por sí o por su representante, puede promover la acción de amparo, cuando se le ha causado una lesión, ofensa o perjuicio en su esfera jurídica, en virtud de la aplicación de una ley, de un acto o de una omisión de autoridad.

Así, cualquier gobernado que se sienta lesionado por algún acto de autoridad en sus derechos humanos, tendrá derecho a pedir a las autoridades competentes que se inicie un juicio de amparo, para resarcir el daño que se le haya ocasionado por la aplicación de una ley, de un acto o de una omisión. Los sujetos que pueden promover una demanda de amparo que adquieren, por ende, la calidad de quejosos son:

- Personas físicas
- Personas morales privadas
- La Federación, los Estados, los Municipios o cualquier persona moral pública, cuando la norma general, un acto u omisión los afecte en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares
- Los menores de edad, personas con discapacidad o mayor sujeto a interdicción

### 1.2. Autoridades

Son personas morales oficiales, entes creados, en virtud de una ley que cumplen una función pública y que en el ejercicio de la misma adquieren obligaciones y derechos.

La persona moral oficial puede actuar con imperio (ser autoridad) cuando cumple la función que le está encomendada en la ley, teniendo una relación de *supra* a subordinación con los gobernados; pero puede actuar también sin imperio, cuando está en una relación de igualdad o cuando el acto jurídico que realiza no persigue la finalidad pública para la que fue creada.

Por ejemplo, cuando el Poder Judicial a través del Juez dicta una sentencia, estará cumpliendo la función pública de administrar justicia y será entonces considerado como autoridad; en tanto que cuando el mismo Poder Judicial arrienda un inmueble o es patrón de diversos trabajadores de limpieza, no estará actuando como autoridad, sino como una persona moral oficial, dentro de una relación de igualdad, esto es, sin imperio.

Cuando las personas morales oficiales actúan sin imperio, es decir, en una relación de coordinación con el gobernado, pueden acudir al juicio de garantías cuando el acto reclamado afecte sus intereses. Dichas autoridades, acudirán representadas por el funcionario titular singular o colegiado que conforme a la ley corresponda la representación del ente público o por el apoderado que nombre el o los representantes legales, siempre que conforme a la ley que rija a la entidad pública, esté facultado para delegar su representación.

En cambio, si dichas personas morales oficiales, fungen como autoridad, les está vedado el juicio de amparo, pues el juicio está diseñado para proteger

garantías individuales contra actos arbitrarios de autoridad y no para defender autoridades en el ejercicio de sus funciones.

No obstante lo anterior, ante el reclamo específico en una demanda de garantías, debe analizarse si el acto reclamado afecta a la autoridad o a un particular que ejerce funciones de autoridad, caso último en el que el particular si estará legitimado para promoverlo.

Por ejemplo, si se sanciona a un funcionario que representa a la autoridad con determinados días de su salario, se tiene que aunque dicho particular represente a una autoridad, está resintiendo el perjuicio en su propia persona, que lo legitima a promover el amparo por su cuenta.

Por otra parte, la autoridad responsable es el órgano del Estado investido de facultades de decisión o de ejecución que dicta, promulga ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado como violatorio de garantías.

En la actualidad, el concepto de autoridad responsable amplía sus alcances, tanto por las personas en quien puede recaer este carácter, que ahora incluye a particulares, como por su ámbito de influencia que abarca además de los actos, a las omisiones.

Al margen de lo anterior, se puede observar que ambas figuras tienen intervención directa en el juicio de amparo de distinta manera, ya sea ejercitando una acción, oponiendo una excepción o interponiendo un recurso.

## **2. La representación de las partes en el juicio de amparo**

En cuanto a la representación, en la doctrina se sostiene que es la posibilidad de encomendar facultades a determinada persona para actuar por cuenta del mandante y la posibilidad de las personas para suplir sus limitaciones, ya sea por su falta de capacidad de ejercicio o por la dificultad de actuar al mismo tiempo en diversos lugares, o por la imposibilidad que tienen las personas morales de actuar por ellas mismas.

Así, la representación es el medio del que dispone la ley o una persona capaz, para obtener, utilizando la voluntad de otra persona capaz, los mismos efectos que si hubiera actuado el capaz, o válidamente un incapaz.

En ese sentido, la doctrina también ha distinguido tres tipos de representación a saber, la legal, la voluntaria y la estatutaria o de las personas morales. Así, se entiende por representación legal aquella que establece la



ley positiva en forma imperativa para que determinadas personas, fundamentalmente aquellas a quienes se les ha negado la capacidad de ejercicio, puedan hacer valer sus derechos o puedan cumplir con sus obligaciones mediante la actuación de otra capaz.

La representación voluntaria es aquel tipo de representación que se produce, no por imperativo legal, sino por la propia voluntad del representado. El supuesto típico es aquel en el que el representado otorga poder al representante para que realice un negocio jurídico en su nombre y por cuenta del mismo (representación directa) aun cuando existe también la posibilidad de que el representante actúe por cuenta del representado pero bajo su mismo nombre (representación indirecta).

Finalmente, la representación estatutaria es aquella que permite a los entes jurídicos o personas morales exteriorizarse en la sociedad, por virtud de la cual una persona física u otra persona moral quien a su vez se encuentra representada en último término por una persona física, altera con su actuación la esfera jurídica de aquélla, para hacer posible valer sus derechos o cumplir con sus obligaciones.<sup>8</sup>

En la representación estatutaria u orgánica, la ley no señala quién o quiénes pueden o deben ser los representantes legales de las personas morales, sino que deja al libre arbitrio de otras personas o de otros órganos –como los públicos– quiénes deben de representar a esas personas. Puede darse el caso de que en determinado momento no exista un representante con facultades de poder alterar en cualquier aspecto su esfera jurídica.

Ahora bien, tratándose de la acción constitucional de amparo, la parte quejosa –persona física– puede acudir por sí misma, en nombre propio o por medio de un apoderado o representante convencional quien deberá exhibir el poder con la demanda. El poder debe reunir los requisitos previstos en la ley aplicable.

En cambio, las personas morales pueden acudir por medio de sus representantes legales (sus administradores, directores, órganos de gobierno, comisariado, secretario, etcétera) según sus estatutos y deben exhibirse éstos con la demanda; o por medio de representantes convencionales, exhibiendo con la demanda el poder o el documento en el cual conste la representación de quien otorga el poder.

---

<sup>8</sup> Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Poder, Representación y Mandato", Rafael Manuel Oliveros Lara.

De acuerdo con la Ley de Amparo, se pueden advertir los siguientes modos de representación –aplicables a la parte quejosa y tercero interesado–:

a) Representación en términos del artículo 10

Esto significa que la representación del quejoso y del tercero interesado se acreditará en juicio en los términos previstos en la citada Ley de Amparo; y en los casos no previstos, la personalidad en el juicio se justificará en la misma forma que determine la ley que rijan la materia de la que emane el acto reclamado y cuando ésta no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

b) Representación en términos del artículo 11

Las personas que tienen un representante reconocido ante la responsable podrán promover por sí o por conducto de quien tenga la representación reconocida ante la autoridad de origen y, en este caso, deberán acreditar tal carácter al promover la demanda con el original o copia certificada de alguna actuación entendida o dirigida a esa persona designada como representante.

c) Representación en términos del artículo 14

Es decir, en materia penal, por conducto del defensor de oficio.

d) Cualquier persona, aunque sea menor de edad a nombre del quejoso, en términos del artículo 15

Cuando se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada, actos prohibidos en el artículo 22 de la Constitución, incorporación forzosa al Ejército, fuerza armada o fuerza aérea nacional y la parte quejosa se encuentra imposibilitada para promover el amparo, cualquier persona puede promover el amparo, inclusive un menor de edad.

e) El representante común de conformidad con el artículo 13

Cuando la demanda se promueva por dos o más quejosos con un interés común, deberán designar entre ellos un representante, en su defecto, lo hará el órgano jurisdiccional en su primer auto sin perjuicio de que la parte respectiva lo sustituya por otro. Los terceros interesados podrán también nombrar representante común.

Cuando dos o más quejosos reclamen y aduzcan sobre un mismo acto u omisión ser titulares de un interés legítimo, o bien, en ese mismo carácter reclamen actos u omisiones distintos pero con perjuicios análogos, provenientes de la misma autoridad, y se tramiten en órganos jurisdiccionales distintos, cualquiera de las partes podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que determine la concentración de todos los procedimientos ante un mismo órgano del Poder Judicial de la Federación, según corresponda. Recibida la solicitud, el Consejo de la Judicatura Federal, en atención al interés social y al orden público, resolverá lo conducente y dictará las providencias que resulten necesarias.

En otro orden de ideas, debe decir que la representación de las "autoridades", tiene una regulación distinta, ya que atiende a su naturaleza jurídica.

Para entender lo anterior, es oportuno traer a colación la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos preceptos de la Ley de Amparo (abrogada) de veintiocho de septiembre de dos mil siete, en la que el legislador señaló:

#### "Evolución legislativa

"El artículo 19 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalaba en su redacción original que, sin excepción alguna, las autoridades responsables no podían ser representadas en los juicios de amparo; sin embargo, el 20 de enero de 1943 se reformó dicho precepto para disponer que el Ejecutivo Federal sí podía ser representado en los juicios de amparo por los secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo que correspondiera, reforma que se justificó ante la imperiosa necesidad de atender el creciente número de juicios, la especialización de los mismos y la imposibilidad para que un solo funcionario los atendiera en su totalidad.

"La evolución continuó y el 29 de diciembre de 1949 se volvió a reformar la Ley de Amparo para incluir en el artículo referido, dentro del catálogo de servidores públicos que podían representar al Ejecutivo Federal, al procurador general de la República 'cuando el titular del Poder Ejecutivo le otorgue su representación en los casos relativos a la dependencia a su cargo'.

"Posteriormente, el 30 de abril de 1968 se reformó nuevamente el citado precepto de la Ley de Amparo para establecer que los subsecretarios o equivalentes podrían representar al Ejecutivo Federal, ante las ausencias de los titulares de las secretarías de Estado correspondientes.

"Ocho años después, el 31 de diciembre de 1976, se modificó el sistema de representación del Ejecutivo Federal, al pasar de un sistema directo, en el que los secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo lo representaban de conformidad con las competencias a ellos asignados, a un sistema indirecto, en el que el propio Ejecutivo, por conducto del procurador general de la República, designaba al secretario de Estado o jefe del departamento administrativo que lo representaría.

"Lo anterior obedeció al carácter de consejero jurídico del Ejecutivo que asumió la Procuraduría General de la República y como respuesta a la necesidad de que la representación en los diversos juicios estuviera encomendada al secretario de Estado o jefe del departamento administrativo cuyas funciones fueran más acordes con la materia del juicio.

"Sin embargo, en la reforma de seguridad y justicia que se llevó a cabo en diciembre de 1995, el Constituyente Permanente modificó las funciones del procurador general de la República, para atender una añeja preocupación de que las funciones de dicho procurador fueran únicamente las inherentes a su calidad de representante social. En este contexto, se reformó el último párrafo del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para disponer que la función de consejero jurídico del Gobierno Federal, en ese entonces responsabilidad del procurador, estaría a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley dispusiera.

"En ese sentido, se modificó el régimen frecuentemente cuestionado en el que se otorgaban a un mismo funcionario atribuciones que pudieran dar lugar a situaciones de poca objetividad, es decir, por una parte como consejero del Ejecutivo Federal y, por la otra, representante social en los procedimientos penales, juicios de amparo, entre otros.

"Por virtud de la citada reforma constitucional, en mayo de 1996 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la dependencia que tendría a su cargo la función de otorgar apoyo técnico jurídico al titular del Ejecutivo Federal, así como de representarlo en todos los juicios en que éste interviniera, con cualquier carácter.

"Representación de las autoridades en los juicios de amparo.

"No obstante lo anterior, el régimen de representación presidencial previsto en la Ley de Amparo no se ha modificado por más de 10 años y sigue funcionando en los mismos términos que antes de las reformas citadas. En este contexto, al día de hoy, la representación presidencial en los juicios de amparo

se realiza en los términos que determine el Ejecutivo Federal por conducto del procurador general de la República, como si éste fuera el consejero jurídico; situación que, se estima, debe corregirse, sobre todo si tomamos en cuenta la evolución que ha tenido la Procuraduría General de la República en los últimos años, como una Institución que ejerce sus funciones de manera independiente del Ejecutivo Federal.

"Por otra parte, se considera importante evolucionar en lo concerniente a la representación de cualquier autoridad responsable, ya sea federal, estatal o municipal, en virtud de la necesidad de especialización de las unidades encargadas de la defensa del gobierno en los juicios de amparo.

"En ese sentido, es importante aclarar que la institución de la representación no implica que el funcionario al que se representa deje de ser responsable por los actos de su representante, sino que sólo implica una distribución de funciones derivada, justamente, de dicha necesidad de especialización.

"Concatenando lo expuesto, se propone a esa Soberanía reformar los artículos 19, 27, 28 y 33 de la Ley de Amparo, a efecto de adecuar su contenido normativo a la realidad que impera en nuestros días y, sobre todo, a las necesidades de la administración pública de conformidad con su nivel de especialización.

"De acuerdo con lo señalado, se propone que en el párrafo primero del artículo 19 de la Ley de Amparo se establezca el principio de que toda autoridad responsable podrá ser representada en los términos de las disposiciones aplicables. De esta manera, corresponderá a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución definir la forma en que se ejercerá dicha representación.

"Asimismo, se propone que el segundo párrafo del precepto en comento señale que el titular del Ejecutivo Federal será representado por la Procuraduría General de la República, por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o por la secretaría de Estado que aquél determine, mediante los acuerdos generales que para tal efecto sean publicados en el Diario Oficial de la Federación.

"Lo anterior, en virtud de que incluso dentro de las propias secretarías de Estado, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y de la Procuraduría General de la República, existen unidades altamente especializadas en la defensa del Ejecutivo Federal en los juicios de amparo en los que éste es

parte, con lo que se pretende una defensa directa y pronta de esos juicios, así como aprovechar los conocimientos adquiridos por los servidores públicos.

"Es importante destacar que en la reforma que se propone se señala que será la secretaría de Estado, la Consejería Jurídica o la Procuraduría General de la República la que representará al Ejecutivo Federal, con lo cual se eliminaría la circunstancia de que la representación debe recaer en el titular de dichas áreas y se acoge un nuevo esquema de representación más adecuado a la realidad.

"Por ello, se propone que sea la dependencia o institución la que represente al Ejecutivo Federal a efecto de que en el reglamento interior correspondiente se determine qué unidad administrativa dependiente de cada secretaría de Estado, de la Consejería Jurídica o de la Procuraduría General de la República llevará a cabo dicha representación en el juicio de amparo.

"Con la finalidad de prevenir cualquier problemática que se suscite respecto del esquema de representación que se plantea, se propone especificar que los citados acuerdos generales deberán establecer el mecanismo para decidir la autoridad que tendrá la representación en caso de duda.

"Asimismo, se propone que en el tercer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo se aclare que las autoridades responsables, así como los titulares de las dependencias que tengan la representación presidencial, podrán ser suplidos por los funcionarios que se determinen en los reglamentos interiores correspondientes.

"Por lo que respecta al último párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo vigente, éste no se incluye en la propuesta de mérito, bajo el criterio de que el procurador general de la República dejó de ser el consejero jurídico del Ejecutivo Federal y, por tanto, no debe representar al presidente en los juicios de amparo.

"Por último y de conformidad con las anteriores consideraciones, resulta indispensable proponer también la reforma de los artículos 27, 28 y 33 de la Ley de Amparo, con la finalidad de adecuarlos a la propuesta de modificaciones que se plantean sobre el citado artículo 19. En ese sentido, se propone aclarar que las notificaciones se entenderán con los representantes de las autoridades, de conformidad con los acuerdos generales que se expidan, a efecto de no dilatar el procedimiento interno burocrático, objetivo primordial que se persigue con la reforma que se plantea.

"Por lo anteriormente expuesto, por su digno conducto y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa ..."

Dichos antecedentes históricos ponen en evidencia la necesaria evolución de los órganos públicos para que el juicio de amparo fuera un procedimiento en el cual las autoridades –al igual que los particulares– tuvieran la posibilidad de enfrentar la defensa de sus actos y de sus resoluciones.

Además, se puede observar la finalidad del legislador en cuanto a que la representación de las autoridades es principalmente para una distribución de funciones derivada, posteriormente, de una necesidad de especialización, dado que era complicado que determinadas personas –en principio, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos– comparecieran a representar a la autoridad en todos los juicios de amparo; y por otra parte, también deja claro que las autoridades pueden ser representadas en los términos de las disposiciones aplicables, es decir, corresponderá a los ordenamientos que regulen la estructura interna de cada dependencia o institución definir la forma en cómo se ejercerá dicha representación. Lo anterior, con el objetivo de lograr una defensa directa y pronta en los juicios de amparo.

Ahora bien, del numeral 9o. de la Ley de Amparo se advierte que todas las autoridades responsables, sin excepción, podrán ser representadas en cualquier trámite dentro del juicio de amparo, en los términos de las disposiciones aplicables y que en todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos.

La representación del presidente de la República recaerá en el consejero jurídico o en el procurador general de la República (ahora fiscal general), o en los secretarios de Estado a quienes corresponda conocer del asunto, según un acuerdo general que se expida y publique en el Diario Oficial de la Federación. También los reglamentos interiores señalarán las unidades administrativas en quienes recae esa representación.

Los órganos legislativos federales, de los Estados y de la ahora Ciudad de México, así como los gobernadores y el jefe de gobierno, procuradores general de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes o reglamentos

que las rigen otorguen esa atribución, o bien, por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

Finalmente, debe destacarse que el último párrafo del artículo 10 de la Ley de Amparo remite expresamente al numeral 9o. antes citado, cuando se trate de la representación "*de cualquier otra autoridad*", es decir, cuando sea una autoridad diferente a la responsable –tal cuestión se detallará más adelante–.

Dicho lo anterior, esta Segunda Sala sostiene que en el ámbito del derecho público la representación estatutaria, se considera esencial para la actuación de las personas jurídicas de los entes de los poderes públicos, que por su situación misma de no poder expresarse y realizar conductas directamente, deben manifestarse a través de los órganos que las representan.

Así pues, de este apartado se concluye que tanto la parte quejosa como las autoridades, pueden acudir al juicio de amparo a través de sus representantes y que la representación que tiene cada una de las partes es diversa, pues mientras los quejosos pueden acudir por sí mismos, en nombre propio o por medio de un apoderado o representante, las autoridades pueden acreditar su representación de conformidad con las disposiciones aplicables para cada ente.

### **3. Designación de autorizados y delegados**

Con el fin de dilucidar si las autoridades con carácter de tercero interesadas pueden designar autorizados para que éstos, a su vez, interpongan recursos de revisión, resulta importante hacer referencia a los conceptos de "autorizado" en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo y de "delegado", contemplado en el numeral 9o. de la misma ley.

Por razón de método partiremos de la interpretación y alcance del artículo 27 de la Ley de Amparo abrogada, en el que se contemplaba inicialmente la figura de los "autorizados".

Así, es necesario destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ya se pronunció en cuanto a la interpretación y alcance de dicho numeral, al resolver la contradicción de tesis número 27/98-PL, de la cual se derivan los siguientes postulados.

El texto del artículo 27 de la Ley de Amparo que estuvo vigente hasta el catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho, establecía que el agra-



viado y el tercero perjudicado podían autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal. Dicho precepto era del siguiente tenor:

"Artículo 27.

"El agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal. La facultad de recibir notificaciones autoriza a la persona designada para promover e interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas y alegar en las audiencias, pero no para sustituir dichas facultades en un tercero."

El párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo fue modificado mediante reforma del veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y siete, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho. La redacción de dicha porción normativa, fue de la siguiente literalidad:

"Artículo 27.

"El agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero. En las materias civil, mercantil o administrativa, la persona autorizada conforme a la primera parte de este párrafo, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorga dicha autorización; pero las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo."

Esta reforma transformó de manera radical la participación del autorizado –nombrado de igual manera por el agraviado y el tercero perjudicado– para escuchar notificaciones; entre tales modificaciones destacó el que, por una parte, se ampliaron las facultades del autorizado, pues dejaron de esta-

blecerse en forma limitativa, previéndose de manera enunciativa, al fijar el legislador como único límite a su ejercicio el que se tradujeran en actos necesarios para la defensa de los derechos del autorizante; y, por otra, en materias civil, mercantil y administrativa, se estableció como restricción al goce de tales prerrogativas, que acreditaran encontrarse legalmente autorizados para ejercer la profesión de abogado, pues de lo contrario la autorización sería para el único efecto de oír notificaciones e imponerse de los autos.

En la exposición de motivos de la reforma legal que dio lugar al texto del precepto en mención, se sostuvo:

"En el cuarto apartado se incluyen las reformas y adiciones que tienen por propósito dar mayor claridad y celeridad al procedimiento y cubrir lagunas existentes en la Ley de Amparo, que son consecuencia del enorme interés que despertó la reforma constitucional que se ha mencionado, reformas y adiciones que fueron propuestas en algunos casos, por la Suprema Corte de Justicia en decidida colaboración con el Poder Ejecutivo, en otros casos por la Procuraduría General de la República, en cumplimiento de sus funciones, y en otros más por juristas estudiosos de la materia.—En este apartado podemos ubicar la adición del segundo párrafo al artículo 9o., la reforma a los artículos 11, 26, 27, segundo párrafo, 28, fracción I, 29, primer párrafo y fracción I, 30, fracciones I y II, 35, la adición de un párrafo final al artículo 73, la reforma a los artículos 74, fracción I, 81, 83, fracciones I y II y adición de un párrafo final, 103, la adición de un párrafo final al artículo 123 y la reforma de los artículos 129, 135 y 149, primero y cuarto párrafos.—Entre estas importantes aportaciones son especialmente relevantes: La adición del segundo párrafo del artículo 9o., para que las personas morales oficiales estén exentas de otorgar las garantías que la Ley de Amparo exige, en congruencia con lo dispuesto por el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.—La reforma al segundo párrafo del artículo 27 para que la autorización para oír notificaciones pueda constituir un verdadero mandato judicial en el juicio correspondiente y facilitar con ello el ejercicio de los derechos de las partes; ..."

De este antecedente legislativo se desprende que al autorizado conforme a lo dispuesto en la primera parte del párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo abrogada, se le erigió en un auténtico representante judicial, cuya actuación dentro del juicio de amparo quedó sujeta a la única condición de que los actos que realizara pudieran estimarse necesarios para la defensa de los derechos de su autorizante, es decir, del agraviado o del tercero perjudicado.

Se sostuvo que con el acto a través del cual el agraviado o el tercero perjudicado autorizan a un tercero ajeno a la relación procesal sustantiva, confieren a una diversa persona, generalmente profesional, la capacidad procesal necesaria para actuar válidamente, en su nombre, dentro del propio juicio y de los procedimientos derivados de éste, seguidos en la misma jurisdicción constitucional, condicionándose la actuación del autorizado, genéricamente, a la circunstancia de que ésta sea necesaria para la defensa de los derechos del autorizante.

Dicho en otras palabras, a través del acto de autorización tiene lugar una disociación del interés y de la voluntad en la realización de los actos procesales, debido exclusivamente a la voluntad del autorizante, acto que se traduce en el encargo de cumplir en su interés y en su nombre, dentro del juicio de amparo y los diversos procedimientos que deriven de él, en la misma jurisdicción constitucional, los actos jurídicos procesales necesarios para lograr que prosperen las pretensiones que se hagan valer en las mencionadas instancias.

En esa virtud se destacó que la representación conferida a través de la autorización se encuentra condicionada a que los actos realizados por el autorizado sean necesarios para la defensa de los derechos del autorizante. Ante tal calificación que condiciona el ejercicio de la representación conferida, es menester precisar que, en virtud de la capacidad procesal otorgada, será el autorizado el que valore si una determinada actuación que debe realizarse dentro del juicio de amparo, para el que fue designado, efectivamente resulta necesaria o conveniente para la defensa de los derechos del autorizante.

Como se aprecia de los postulados anteriores, en la contradicción de tesis 27/98-PL el Tribunal Pleno realizó la interpretación de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo, vigente a partir del cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho.

El texto del artículo 27 referido corresponde al ahora numeral 12, el cual contiene —en esencia— el mismo contenido, como se demuestra:

"Artículo 12. El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los

derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

"En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, o administrativa, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior."

Con lo anterior se advierte que el contenido es sustancialmente el mismo, ya que los cambios que se muestran son mínimos; (1) se sustituye la palabra agraviado por quejoso y la de tercero perjudicado por la de tercero interesado; y, (2) se eliminó la facultad de los autorizados para solicitar el dictado de la sentencia.

Así, conforme a la legislación vigente, la parte quejosa podrá autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier otro acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

Y que en materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización.

Entonces, se tiene que los autorizados pueden ser en términos simples cuando sólo estén facultados para oír notificaciones e imponerse en autos; o en términos amplios, cuando la persona con capacidad legal esté facultada para –además de oír notificaciones e imponerse en autos– interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, sin que esa autorización llegue al extremo de poder sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

Lo anterior, sin dejar de mencionar que los autorizados contemplados en el artículo 12 de la Ley de Amparo son diferentes al representante legal, ya que este último tiene originariamente las facultades y obligaciones para instaurar el procedimiento, en virtud de lo siguiente:

**1.** El mandato requiere de la satisfacción de requisitos especiales, como lo es la escritura pública o la carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario, ante los Jueces o autoridades administrativas correspondientes.

**2.** Los requisitos esenciales no pueden tenerse por satisfechos con la sola presentación de una promoción, como en el caso de las autorizaciones que se otorgan en términos amplios de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Amparo.

**3.** La autorización procesal prevista en el numeral 12 de la Ley de Amparo no constituye una representación, sino una autorización, la cual puede acompañarse de facultades amplias para intervenir en el juicio en el que se le autoriza.

**4.** Las facultades procesales que tiene el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, se circunscriben al trámite y resolución del proceso en que se le autoriza, sin que éste cuente con la representación de los intereses de autorizante, pues únicamente se le confieren facultades para la realización de actos procesales tendientes a lograr una adecuada defensa de los intereses del autorizante en el proceso judicial correspondiente.

Ahora bien, la figura de los delegados corresponde exclusivamente a las autoridades, y está limitada a lo establecido en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, en el entendido de que de dicho numeral se advierte que no pueden intervenir directamente en la primera promoción del juicio, pues sólo pueden actuar con posterioridad al nombramiento que se les ha otorgado en el amparo.

Así esta Segunda Sala, al resolver la diversa contradicción de tesis 347/2009, fallada, por unanimidad de cinco votos, en sesión de veintiocho de octubre de dos mil nueve, sostuvo que las facultades conferidas a los delegados de las autoridades responsables para rendir pruebas, formular alegatos y hacer promociones se limitaba a la audiencia constitucional, pero, con motivo de la reforma a la abrogada Ley de Amparo de dieciséis de agosto

de dos mil cinco, se les dotó también de atribuciones para promover los incidentes y los recursos previstos en esa ley, con la finalidad de hacer más eficaz la participación de dichas autoridades, como deriva de lo expuesto en el dictamen de seis de abril de dos mil cinco de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

En efecto, en la parte conducente del citado dictamen legislativo, se dice:

"Octavo. Adicionalmente, al dictaminar la iniciativa en estudio, se deja entrever un problema en las facultades de que gozan los delegados de las autoridades responsables en general, indistintamente de la calidad que tengan señalada en las demandas de amparo, y es el que actualmente por el texto en vigor del artículo 19 de la Ley de Amparo están solamente facultados para que 'concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones'. Ello ha sido interpretado en ese mismo sentido, como se aprecia en el siguiente criterio judicial:

"Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, febrero de 2004, tesis 2a./J. 9/2004, página 129, materia común, jurisprudencia.

"AUTORIDADES RESPONSABLES. LAS FACULTADES QUE EL ARTÍCULO 19, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO OTORGA A SUS DELEGADOS SÓLO PUEDEN EJERCERLAS EN AUDIENCIAS.' (se transcribe)

"En función de ello, quienes dictaminan creen conveniente agregar al texto del artículo 19 de la Ley de Amparo cuya adición se propone en la iniciativa en estudio, un párrafo, a fin de que las facultades que se confieren a los delegados acreditados por las autoridades responsables en el juicio de amparo se homologuen materialmente a las que de manera análoga se especifican para los delegados de las partes en los juicios de controversias constitucionales, y que se contraen en el texto del artículo 11, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que en su parte conducente autoriza a los delegados '... para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley'.

"No se considera que exista razón que impida lo anterior, puesto que el amparo y la controversia constitucional comparten la naturaleza de ser

juicios tendientes a la conservación y protección del orden constitucional; pues si bien tienen entre sí diferencias sustanciales de forma –como sus términos procesales, personas y entes que pueden interponerlos, e instancias que habrán de resolverlos, entre otras cosas– son compatibles en la ideología de ser instrumentos eficaces para lograr que no se vulnere el orden legal y constitucional.

"Visto de este modo, no se explica razón alguna que en derecho sea contundente, que justifique el porqué en la actualidad en los juicios de controversias constitucionales (en donde se defienden intereses muy importantes para el Estado Mexicano) se admita un mayor espectro de facultades para los delegados de las partes, que las que se permiten en el juicio de amparo (en donde los gobernados, e incluso el propio Estado, cuestionan la legalidad y constitucionalidad del actuar de las autoridades de cualquier orden).

"Se prevé pues, que al incrementar las facultades de intervención en los juicios por parte de los delegados de las autoridades responsables se hace más eficaz la participación de dichas autoridades, sin que ello represente un menoscabo a la garantía de legalidad en los procedimientos, pues al final de todo, los funcionarios que son nombrados como delegados suponen la existencia de un grado subordinación en relación con aquéllos quienes les autorizan con tal calidad en los juicios de amparo.

"Es por todo lo manifestado que atendiendo al equilibrio que debe existir entre los poderes, indispensable para la vida institucional de un pueblo con base democrática, y mirando la contribución a la expeditéz procesal que dará con la representación jurídica de que se dotará los cuerpos legislativos federales, estatales y del Distrito Federal, estas Comisiones dictaminadoras consideraran adecuadas la adición y reformas propuestas por el iniciante. ..."

Así, a partir de que entraron en vigor las citadas reformas a la Ley de Amparo, los delegados designados por las autoridades responsables vieron aumentadas sus atribuciones, pues quedaron facultados para interponer a nombre de éstas, los incidentes, como el incidente de nulidad, y los recursos previstos en la Ley de Amparo, como el recurso de revisión.

Así se reconoció en la tesis 2a. XXIX/2006, sustentada por esta Segunda Sala, de rubro: "DELEGADOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. TIENEN FACULTADES PARA PROMOVER LOS

INCIDENTES Y LOS RECURSOS PREVISTOS EN LA LEY DE LA MATERIA (INAPLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 9/2004).<sup>9</sup>

Dicho criterio ha ido evolucionado, como se muestra en las siguientes tesis:

"DELEGADOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. LA FACULTAD QUE TIENEN PARA PROMOVER LOS INCIDENTES Y RECURSOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO NO CONLLEVA LA DE DESISTIR DE ELLOS."<sup>10</sup>

"SERVIDOR PÚBLICO A QUIEN SE IMPONE UNA MULTA EN EL JUICIO DE AMPARO EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE. PUEDE RECURRIRLA A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES O DELEGADOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO."<sup>11</sup>

Sentado lo anterior y con el objetivo de desentrañar el espacio jurídico que ocupa el delegado en el juicio de amparo, es importante traer a cuenta el contenido de los artículos 9o. y 10 de la Ley de Amparo. De dichos preceptos se advierte cómo se acredita y cómo se lleva a cabo la representación de las autoridades; a propósito, es necesario hacer referencia a su contenido.

"Artículo 9o. Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurren a las audiencias para

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 459. Texto: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 9/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 129, sostuvo que las facultades conferidas a los delegados de las autoridades responsables para rendir pruebas, formular alegatos y hacer promociones debían limitarse a la audiencia constitucional. Sin embargo, con motivo de la reforma al primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2005, resulta inaplicable el criterio jurisprudencial referido, para el efecto de considerar que los delegados designados por las autoridades responsables no sólo pueden presentar promociones, rendir pruebas y formular alegatos en cualquier etapa del procedimiento, ya sea dentro o fuera de la audiencia constitucional, sino que también están facultados para promover los incidentes y los recursos previstos en la ley citada."

<sup>10</sup> No. de registro digital: 2000010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 3, Tomo IV, diciembre de 2011, página 2726.

<sup>11</sup> No. de registro digital: 2015839, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 775 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas».



el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos.

"El presidente de la República será representado en los términos que se señalen en el acuerdo general que expida y se publique en el Diario Oficial de la Federación. Dicha representación podrá recaer en el propio consejero jurídico, en el procurador general de la República o en los secretarios de Estado a quienes en cada caso corresponda el asunto, en términos de las leyes orgánicas y reglamentos aplicables. Los reglamentos interiores correspondientes señalarán las unidades administrativas en las que recaerá la citada representación. En el citado acuerdo general se señalará el mecanismo necesario para determinar la representación en los casos no previstos por los mismos.

"Los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, así como los gobernadores y jefe de gobierno de éstos, procuradores general de la República y de las entidades federativas, titulares de las dependencias de la administración pública federal, estatales o municipales, podrán ser sustituidos por los servidores públicos a quienes las leyes y los reglamentos que las rigen otorguen esa atribución, o bien, por conducto de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos.

"Cuando el responsable sea una o varias personas particulares, en los términos establecidos en la presente ley, podrán comparecer por sí mismos, por conducto de un representante legal o por conducto de un apoderado."

"Artículo 10. La representación del quejoso y del tercero interesado se acreditará en juicio en los términos previstos en esta ley.

"En los casos no previstos, la personalidad en el juicio se justificará en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado y cuando ésta no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Cuando se trate del Ministerio Público o cualquier otra autoridad, se aplicarán las reglas del artículo anterior."

Como es fácil advertir, el artículo 9o. establece en la parte que aquí interesa que las autoridades responsables podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos.

En el artículo 10, se establece que el quejoso y el tercero interesado acreditarán la representación en los términos previstos por ese ordenamiento jurídico; es decir, de conformidad con el artículo 12 en el que se estipula –en lo que importa– que dichas partes podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero y que en los casos no previstos, para justificar la personalidad, se atenderá a lo dispuesto por la ley que rija el acto reclamado y a falta de éste se estará a lo señalado por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Y en la última parte del citado precepto se establece que tratándose del Ministerio Público o de **cualquier otra autoridad** se aplicarán las reglas del artículo 9o., es decir, en primer lugar, se contempla que la representación o sustitución para los trámites del juicio de amparo se realizará conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables o en todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados para que actué conforme a sus intereses.

Dicho lo anterior, es plausible concluir que son distintos los alcances de cada una de las figuras antes analizadas, pues los autorizados son parte de una representación que sólo puede ser utilizada por el quejoso y por el tercero interesado (personas físicas o jurídicas de derecho privado) y que es deber de los mismos realizar cualquier acto procesal que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante –hablando de una autorización en términos amplios.

Mientras que, por su parte, los delegados se introdujeron al ordenamiento jurídico para facilitar la comparecencia de las autoridades (con independencia del carácter de parte que se les señale) y así poder intervenir en el juicio para llevar a cabo ciertos actos procesales.

Además, para la designación de los autorizados se requieren formalidades que los delegados no deben cumplir, ya que del contenido del artículo 12 de la Ley de Amparo, se advierte que los autorizados en ciertas materias deberán acreditar encontrarse legalmente autorizados para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado; mientras que los delegados no requieren tal formalidad pues basta que sean acreditados por medio de oficio.

Al tenor de lo expuesto en el presente considerando y destacando que la autoridad en los asuntos que dieron origen a la contradicción de tesis que se estudia, comparece con el carácter de tercero interesada —y, *por tanto, se rige por lo dispuesto en el último párrafo del artículo 10 de la Ley de Amparo y no por el primero, por las razones que más adelante se explicaran*— esta Segunda Sala determina que las autoridades con el carácter de tercero interesadas no están facultadas para designar autorizados y, por tanto, éstos a su vez no se encuentran legitimados para interponer recursos de revisión.

Lo anterior es así en primer lugar porque la circunstancia de que la autoridad haya intervenido como contraparte del agraviado derivado de la impugnación de algún acto u omisión, en el juicio de amparo no desvirtúa su naturaleza de autoridad, pues no queda desprovista en forma alguna de su carácter de ente público y, por tanto, en ningún momento puede asimilarse a un particular o confundirse con éste.

Pues como se mencionó en párrafos precedentes la figura del quejoso y la de autoridad son totalmente diferentes; por un lado, el quejoso es simplemente una persona física o moral que, por sí o por su representante puede promover la acción de amparo cuando se le haya causado una lesión y; por otra parte, las autoridades son entes creados, en virtud de una ley para cumplir una función pública y que en el ejercicio de la misma adquieren obligaciones y derechos. Consecuentemente, en el presente asunto no se puede equiparar a la autoridad (así sea en su calidad de tercera interesada) como un particular.

Además, la porción normativa que corresponde al último párrafo del artículo 10, alude a una regla que debe tomarse en cuenta, cuando se trate de establecer la forma en cómo opera en el juicio de amparo la representación de la autoridad cuando ésta tenga el carácter de tercero interesada.

La importancia de la regla contenida en el párrafo señalado radica en permitir que el operador jurídico pueda distinguir el supuesto en el cual quien tiene la calidad de tercero interesado sea una autoridad, en cuyo caso se debe entender la remisión expresa a la disposición contenida en el artículo 9o. antes mencionada, es decir:

1. Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

2. Toda autoridad responsable podrá acreditar por medio de oficio, delegados que concurran a audiencias, rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos.

Lo anterior, muestra el propósito del legislador de permitir que en los juicios de amparo las autoridades, ya sea que intervengan como responsables o con alguna otra calidad, como ocurre en los casos en que les corresponda el carácter de tercero interesadas, puedan ser representadas o sustituidas en términos de su normativa orgánica, por lo cual, en su representación puede acudir el servidor público que en su ausencia puede actuar por ella, lo que comprende a los titulares de sus oficinas de asuntos jurídicos cuando así se encuentre dispuesto en sus leyes o reglamentos o por medio del nombramiento de delegados.

De esa manera se prevé que den cumplimiento a las obligaciones que derivan de los juicios de amparo, sin que se afecte el deber de atenderlas en forma directa.

Sin que sea obstáculo el artículo 10 de la Ley de Amparo, en el que se señala la representación en el juicio del quejoso y del tercero interesado, pero no sólo se refiere a ellos, sino también al Ministerio Público y a cualquiera otra autoridad, y respecto de estos últimos dispone que se acreditará conforme a las reglas del artículo 9o.

Lo anterior toda vez que se debe tomar en cuenta la naturaleza jurídica del sujeto de que se trata, distinguiendo si tiene el carácter de particular, persona física o jurídica, o de autoridad, y que el legislador ha dispuesto en función de esa condición, normas diferenciadas, al establecer que las autoridades sean representadas en el juicio de amparo por las unidades administrativas en quienes recaiga la facultad de sustituirlas, o bien, por los titulares de las respectivas oficinas de asuntos jurídicos, contexto que se hace compatible con la voluntad del legislador al momento de regular la figura de representación, que en párrafos anteriores se precisó.

Así, tratándose de un juicio de amparo, deben hacerlo conforme a los lineamientos que se han señalado párrafos arriba, en los que se contiene una previsión expresa en el sentido de que las autoridades pueden ser representadas o sustituidas conforme a las disposiciones legales o reglamentarias aplicables y adicionalmente se les autoriza el empleo de una modalidad de representación voluntaria, designando delegados, por lo que es evidente que las autoridades que tengan carácter de tercero interesadas no pueden

ser representadas por conducto de **autorizados**, pues dicha figura fue creada para los quejosos, es decir, una persona física o moral privada.

Además, esto también atiende —como ya se dijo— a la naturaleza jurídica que tienen las autoridades y a la propia voluntad del legislador consistente en permitir a los titulares de los órganos de autoridad que deban intervenir en los juicios de amparo, delegar su representación a personas diversas de las que conforme a la estructura orgánica puedan representarlos, lo que facilita un manejo de mayor eficiencia en la actuación de los órganos de autoridad.

SEXTO.—En atención a lo decidido en el considerando que antecede sobre el tema jurídico en contradicción, debe prevalecer el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis que a continuación se redacta y que, en términos de lo dispuesto por el artículo 192, último párrafo, de la Ley de Amparo vigente, constituye jurisprudencia.

AUTORIZADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. LAS AUTORIDADES CON CARÁCTER DE TERCERO INTERESADAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA DESIGNARLOS Y, POR TANTO, ÉSTOS NO SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA INTERPONER RECURSOS DE REVISIÓN. La circunstancia de que la autoridad haya intervenido como contraparte del agraviado, derivado de la impugnación de algún acto u omisión, o de que tenga un interés contrario a éste en el juicio de amparo, no desvirtúa su naturaleza de autoridad, pues no queda desprovista de su carácter de ente público y, por ende, en ningún momento puede asimilarse a un particular o confundirse con éste. Así, la porción normativa que corresponde al último párrafo del artículo 10 de la Ley de Amparo alude a una regla que debe observarse cuando se trate de establecer cómo opera en el juicio de amparo la representación de la autoridad cuando tenga el carácter de tercero interesada, misma que remite al artículo 9o. de la ley citada, es decir, la representación o sustitución durante la instrucción del juicio de amparo para dicha parte se realizará conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables o, en todo caso, por medio de oficio podrán acreditar delegados para que actúen conforme a sus propios intereses. Por tanto, la autoridad tercero interesada no está facultada para designar autorizados y, por tanto, éstos no están legitimados para interponer recursos de revisión, pues su representación en juicio se rige por el último párrafo del artículo 10 del ordenamiento mencionado.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 225 de la Ley de Amparo vigente, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Segunda Sala, precisada en el último considerando de la presente ejecutoria.

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 la resolución, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**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 y aislada P/J. 72/2010 y (I Región)4o.5 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo II, abril de 2015, página 1837, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**AUTORIZADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. LAS AUTORIDADES CON CARÁCTER DE TERCERO INTERESADAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA DESIGNARLOS Y, POR TANTO, ÉSTOS NO SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA INTERPONER RECURSOS DE REVISIÓN.** La circunstancia de que la autoridad haya

intervenido como contraparte del agraviado, derivado de la impugnación de algún acto u omisión, o de que tenga un interés contrario a éste en el juicio de amparo, no desvirtúa su naturaleza de autoridad, pues no queda desprovista de su carácter de ente público y, por ende, en ningún momento puede asimilarse a un particular o confundirse con éste. Así, la porción normativa que corresponde al último párrafo del artículo 10 de la Ley de Amparo alude a una regla que debe observarse cuando se trate de establecer cómo opera en el juicio de amparo la representación de la autoridad cuando tenga el carácter de tercero interesada, misma que remite al artículo 9o. de la ley citada, es decir, la representación o sustitución durante la instrucción del juicio de amparo para dicha parte se realizará conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables o, en todo caso, por medio de oficio podrán acreditar delegados para que actúen conforme a sus propios intereses. Por tanto, la autoridad tercero interesada no está facultada para designar autorizados y, por tanto, éstos no están legitimados para interponer recursos de revisión, pues su representación en juicio se rige por el último párrafo del artículo 10 del ordenamiento mencionado.

## 2a./J. 147/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 225/2019. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 18 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.I.A. J/92 A (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO. LAS AUTORIDADES TERCERO INTERESADAS ESTÁN FACULTADAS PARA DESIGNAR DELEGADOS Y ÉSTOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER ESE RECURSO.", aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo III, enero de 2017, página 1844; y,

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 17/2019.

Tesis de jurisprudencia 147/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. CONFORME A LAS FRACCIONES VI Y VII DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EL "ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO" ES AQUEL QUE RECIBIÓ EL ASEGURADO EN EL CUATRIMESTRE PREVIO A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.**

**CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LINEAMIENTOS QUE DEBERÁ SEGUIR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN LOS CASOS EN QUE LA JUNTA RESPONSABLE HAYA OMITIDO PREVENIR AL ASEGURADO A EFECTO DE QUE PRESENTARA EL "ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO", LA SOLICITUD DE LA CONSTANCIA RESPECTIVA ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL O LA SOLICITUD DE EMISIÓN DEL ESTADO DE CUENTA ANTE LA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE) DEL TRABAJADOR.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 318/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 del Tribunal Pleno, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre lo resuelto por el Pleno de un Circuito y lo resuelto por un Tribunal Colegiado de un Circuito distinto, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte **legitimada** para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos



107, fracción XIII, de la Constitución General de la República y 227, fracción II,<sup>1</sup> de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por los Magistrados integrantes del Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

TERCERO.—**Antecedentes.** Previo a determinar la existencia de la contradicción de tesis se considera relevante realizar una breve síntesis de los antecedentes relevantes que generaron la presente discrepancia de criterios.

- Mediante proveído recibido en la Oficialía de Partes del Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, en Xalapa, Estado de Veracruz, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, por oficio número \*\*\*\*\*, denunciaron la posible contradicción de tesis entre la ejecutoria referente al amparo directo 963/2017 emitida por el referido órgano colegiado denunciante, en sesión de cuatro de mayo de dos mil dieciocho por unanimidad de votos y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del propio Circuito en el amparo directo 703/2017, emitido el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, también por unanimidad de votos.

- El Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, mediante acuerdo de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, admitió a trámite la contradicción de tesis y la registró con el número de expediente 2/2018; de igual forma, en dicho acuerdo se estableció como posible tema de contradicción a dilucidar "qué debe entenderse por el último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro, en términos del artículo 899-C, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo y con base en ello dilucidar si se debe reponer el procedimiento para que el actor exhiba el último estado de cuenta o bien tomar en cuenta como último estado de cuenta el de fecha más reciente a la data de presentación de la demanda laboral que tenga a su disposición la parte actora".

- Posteriormente, mediante resolución de seis de noviembre de dos mil dieciocho, el Pleno de Circuito se declaró legalmente **incompetente y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

---

<sup>1</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

- Una vez admitida la contradicción de tesis en este Alto Tribunal, esta Segunda Sala la registró con el número 433/2018 y en sesión de **veinte de febrero de dos mil diecinueve la declaró improcedente** al considerar que **cuando existe una posible contradicción de criterios entre los sustentados por dos o más tribunales de un mismo Circuito, es necesario que el Pleno de Circuito respectivo determine en primer término, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia**, aun cuando sobre el tema existan criterios emitidos por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, pues si el Pleno de Circuito considera que éstos son aparentemente contradictorios con el que sustentó, está facultado para denunciar la posible contradicción de tesis ante la Suprema Corte.

- En atención a lo anterior, el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito en sesión de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, resolvió la discrepancia de criterios emitidos por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, del propio Circuito, la cual constituye, a su vez, parte de la denuncia de la presente contradicción de tesis.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis y fijación del punto de contradicción.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la contradicción de tesis entre los Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados de Circuito es existente, cuando, al resolver los asuntos que son de su legal competencia adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.<sup>2</sup>

En ese contexto, debe estimarse que en el presente caso **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que al resolver los asuntos respectivos, el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito **se pronunciaron sobre**

<sup>2</sup> Apoya tal consideración, la jurisprudencia P./J. 72/2010 que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época.

**un mismo punto de derecho**, no obstante, **arribaron a conclusiones distintas**, tal como se demostrará a continuación:

**1. Contradicción de tesis 2/2018, emitida por el Pleno de Circuito en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.**

Sostuvo que de una interpretación funcional y teleológica de los artículos 159 de la Ley del Seguro Social, 18, 37-A, 74 y 181 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se obtenía que el último estado de cuenta individual para el retiro a que se refiere la fracción VI del precepto 899-C de la Ley Federal del Trabajo, es aquel que tiene la fecha de expedición más reciente en relación con la data de la presentación de la demanda laboral correlativa, empero, que tenga a su disposición el actor y acompañe al escrito de demanda, o bien, sea el que exhiba con motivo del requerimiento que le realice el tribunal de trabajo sobre el particular, expresando que dicho estado de cuenta es el último que le fue allegado en su domicilio.

Lo anterior con independencia de que la fecha de la expedición de dicha documental, se encuentre o no dentro del rango de cuatro meses previos contados a la fecha de la presentación de la demanda, pues se parte de la buena fe del trabajador.

Asimismo, señala que le corresponde la carga de la prueba a los organismos de seguridad social o las AFORES de conformidad con el artículo 899-D, fracciones IV y V, de la Ley Federal del Trabajo.

Concluye que tratándose de controversias laborales en las cuales la prestación principal por parte del actor se concentre en solicitar a la AFORE, la devolución de los montos económicos que se encuentran en su cuenta individual de ahorro para el retiro, específicamente, en la subcuenta de retiro, el requisito que debe cumplir de conformidad con el numeral 899-C de la Ley Federal del Trabajo, es el último estado de cuenta individual de ahorro para el retiro que se hubiese expedido, de conformidad con la fracción VI de dicho dispositivo legal.

De los anteriores argumentos derivó la jurisprudencia PC.VII.L. J/11 L (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR 'ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO', COMO REQUISITO QUE DEBERÁ CONTENER LA DEMANDA PREVISTO EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Atento a los preceptos que integran el título cator-

ce, nombrado 'Derecho Procesal del Trabajo', Capítulo XVIII, intitulado 'Del Procedimiento Especial', Sección Primera, denominada 'Conflictos Individuales de Seguridad Social', de la Ley Federal del Trabajo; así como de la pretensión del legislador al establecer en su contenido requisitos que, como señaló la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen el presupuesto para que la acción quede configurada en los hechos; y de la interpretación funcional y teleológica del artículo 899-C, fracciones VI y VII, de la ley citada, deriva que por 'último estado de cuenta individual de ahorro para el retiro' debe entenderse aquel que contiene la fecha de expedición más reciente en relación con la de la presentación de la demanda, que tenga a disposición el trabajador y acompañe a ésta, o bien, sea el que exhiba con motivo de la prevención o requerimiento que le realice el tribunal laboral. Y en caso de no exhibirlo el trabajador, o que manifieste que no recibió estado de cuenta alguno por parte de la Administradora de Fondos para el Retiro, podrá acompañar al escrito inicial de la demanda el acuse de recibo de la solicitud del mismo hecha ante ésta, de conformidad con la fracción VII del dispositivo legal de referencia; sin que deba interpretarse que constituya una obligación formal para el actor anexar tal acuse de recibo en todos los casos o bien, ser requerido en aras de que proceda en consecuencia, pues sería incorporar un requisito adicional no previsto como carga procesal al trabajador o sus beneficiarios. Lo anterior, con independencia de que la fecha de expedición del estado de cuenta se encuentre o no dentro del rango de 4 meses a partir de la fecha de presentación de la demanda, ya que corresponde a la Administradora de Fondos para el Retiro y a los institutos de seguridad social desvirtuarlo y demostrar el destino de los recursos cuya devolución se demande; ello, de conformidad con el artículo 899-D de la ley aludida. Por ende, el trabajador cumple con el requisito previsto en la fracción VI del artículo 899-C invocado, si el estado de cuenta individual de ahorro para el retiro que exhibe es el último con el que cuenta al presentar su demanda, por lo que si dicho requerimiento es cumplido deberá estarse a ese documento y darle la calidad de último estado de cuenta, al no corresponderle al tribunal de trabajo cuestionar esa calidad, ya que ello es materia de la carga probatoria que corresponde a la Administradora de Fondos para el Retiro, o bien, al instituto de seguridad correlativo, conforme a lo dispuesto por el artículo 899-D ídem, que expresamente les atribuye el débito probatorio cuando exista controversia entre otros aspectos, sobre el estado de cuenta de aportaciones de vivienda y retiro, así como en relación con disposiciones o retiros de los asegurados."

## **2. Amparo directo 343/2018 emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.**

Expuso que el último estado de cuenta a que se refiere el artículo 899-C, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, en relación con los diversos 174,

175, 181 y 182 de la Ley del Seguro Social, así como 18, fracciones I Quáter y IV, 37-A y 74, penúltimo párrafo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, **corresponde al del cuatrimestre previo a la fecha de presentación de la demanda**, pues será el que cuente con la información actualizada de la cuenta; ello en virtud de que las administradoras están obligadas a enviar por lo menos tres veces al año de forma cuatrimestral al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y en caso de que el trabajador no los tenga, legalmente se le da el derecho de solicitar estados de cuenta adicionales en cualquier momento mientras que las administradoras están obligadas a expedirlos.

Bajo esta tesitura, la Junta del conocimiento debe **prevenir** a la actora para que **adjunte el último estado de cuenta, o bien, que manifieste el impedimento legal que tuviera para ello**. Lo anterior bajo el apercibimiento a la actora que, de no hacerlo, se **dejarán a salvo sus derechos para que en su oportunidad los haga valer** y, en caso de cumplir, otorgue el derecho de audiencia a la parte demandada y continúe con el procedimiento conforme a derecho.

Por tanto, la Junta tiene la **obligación de requerir al promovente para que exhiba el último estado de cuenta** individual de ahorro del trabajador, en el entendido de que en caso de que la actora no cumpla con la prevención respectiva en el plazo indicado, llegada la etapa de demanda y excepciones, se deberá prevenir nuevamente a la accionante para que cumpla. Ahora bien, tratándose del juicio de amparo, cuando no se requirió al accionante para que presentara el último estado de cuenta, **la consecuencia debe ser conceder el amparo y ordenar reponer el procedimiento**.

En atención a lo anterior, en el presente asunto el punto de disenso consiste en dilucidar **cuál debe entenderse por el último estado de cuenta individual de ahorro para el retiro**, en términos del artículo 899-C, fracciones VI y VII, de la Ley Federal del Trabajo **y en caso de que la responsable no requiera la presentación del citado estado de cuenta, tratándose del juicio de amparo directo que corresponda, si el Tribunal Colegiado deberá o no ordenar la reposición del procedimiento**.

QUINTO.—**Consideraciones de fondo y criterios jurisprudenciales que deben prevalecer**. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los criterios que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia son los que se sustentan en el presente fallo de conformidad con los siguientes razonamientos:

En primer término, debe precisarse que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en su artículo 74,<sup>3</sup> señala que los trabajadores afiliados tienen derecho a la apertura de su cuenta individual de conformidad con la Ley del Seguro Social en el ente administrador de su elección, así como a que el Instituto Mexicano del Seguro Social les asigne una clave de identificación.

Por su parte, la Ley del Seguro Social en su numeral 159<sup>4</sup> define a la cuenta individual como aquella que se abre para los asegurados en las Administradoras de Fondos para el Retiro, con el objeto de que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. De igual forma, se destaca que dicha cuenta se integra por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez así como de vivienda y aportaciones voluntarias.

En otro orden, el artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,<sup>5</sup> refiere que las **administradoras son entidades financieras que se**

<sup>3</sup> "Artículo 74. Los trabajadores afiliados tienen derecho a la **apertura de su cuenta individual** de conformidad con la Ley del Seguro Social, en la administradora de su elección. Para abrir las cuentas individuales, se les asignará una clave de identificación por el Instituto Mexicano del Seguro Social ..."

<sup>4</sup> "Artículo 159. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

"I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias."

<sup>5</sup> "Artículo 18. Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión.

"Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

"Las administradoras, tendrán como objeto:

"...

"II. Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, y los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser recibidos en las cuentas individuales y administrar los recursos de los fondos de previsión social;

"III. Individualizar las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;

"IV. **Enviar, por lo menos tres veces al año de forma cuatrimestral, al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales conforme a lo dispuesto en el artículo 37-A de esta ley ..."**

**dedican a administrar las cuentas individuales** y canalizar los recursos de las subcuentas, así como administrar sociedades de inversión, tienen la **obligación de velar por los intereses de los trabajadores**, tienen como **objeto**, entre otros, **recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales** de conformidad con las leyes de seguridad social, las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, individualizar las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas, **enviar, por lo menos tres veces al año de forma cuatrimestral**, al domicilio que indiquen los trabajadores sus **estados de cuenta** y demás información sobre sus cuentas individuales.

Por su parte el artículo 181 de la citada Ley del Seguro Social, establece que la **administradora debe informar** al trabajador el estado de la cuenta individual, quien además de que éste tiene el derecho de **solicitar en cualquier tiempo los estados de cuenta** o la información relacionada con la misma.<sup>6</sup>

Asimismo, se deberán establecer los **formatos** a los que deberán ajustarse los estados de cuenta que emitan las administradoras de fondos para el retiro, como lo establece el **numeral 37-A** de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que establece lo siguiente: "Artículo 37-A. La comisión, mediante disposiciones de carácter general, deberá establecer el formato al que deberán ajustarse los estados de cuenta emitidos por las administradoras ...".

Ahora bien, el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo en la parte que interesa prevé lo siguiente:

**"Artículo 899-C.** Las demandas relativas a los conflictos a que se refiere esta sección, deberán contener:

"...

**"VI. En su caso, el último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro**, constancia expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social de otorgamiento o negativa de pensión, o constancia de otorgamiento o negativa de crédito para vivienda;

<sup>6</sup> "Artículo 181. La Administradora de Fondos para el Retiro **deberá informar a cada trabajador titular de una cuenta individual, el estado de la misma**, en los términos, periodicidad y forma que al efecto establezca la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, **sin perjuicio de que el asegurado en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información, relacionada con su cuenta individual, a la administradora.**"

"VII. Los documentos expedidos por los patrones, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Administradora de Fondos para el Retiro correspondiente o, en su caso, **el acuse de recibo de la solicitud de los mismos** y, en general, la información necesaria que garantice la sustanciación del procedimiento con apego al principio de inmediatez; ..."

El citado precepto legal establece cuáles son los requisitos que las demandas relativas a los conflictos de seguridad social –definidos en términos del diverso artículo 899-A<sup>7</sup> de la Ley Federal del Trabajo, como aquellos que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social– deberán contener.

En primer término, respecto del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 449/2017 emitió de manera esencial las siguientes consideraciones:

- Los requisitos establecidos en el artículo 899-C resultan acordes con el concepto general que se desprende de los **principios de economía, concentración y sencillez** que rigen el proceso laboral en términos del artículo 685 de la legislación laboral, lo que se erige con el objeto de lograr la impartición de **justicia pronta y expedita** a que hace referencia el artículo 17 constitucional.

- Dentro de la finalidad de señalar los requisitos y aportar los elementos a que se refiere el artículo 899-C, queda inmersa la necesidad de que la autoridad del trabajo al momento de fijar la litis y distribuir las cargas probatorias, cuente con los **elementos suficientes** para **dirimir la controversia** y así lograr una mejor y eficaz solución a los conflictos en materia de seguridad social.

- De la exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal del Trabajo se puede apreciar que la intención del legislador al adicionar la sección de los conflictos individuales de seguridad social, fue la de otorgar **rapidez a la**

<sup>7</sup> **"Artículo 899-A.** Los **conflictos individuales de seguridad social** son los que **tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social**, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-ley que contengan beneficios en materia de seguridad social."



**solución de ese tipo de procedimientos**, aún mayor a la de los procedimientos ordinarios, por tanto, es inconcuso que **dichos requisitos no pueden entenderse** como simples formalidades de la demanda, sino **como condiciones para su existencia y la procedibilidad de la acción** entablada.

Los anteriores argumentos dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 52/2017 (10a.), que lleva por título, subtítulo y texto:

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD EXIGIDOS POR EL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, CONSTITUYEN LOS HECHOS DE LA DEMANDA QUE PRESENTA EL ACTOR, EN LOS QUE DEBE FUNDAR SUS ACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR ENDE, SI NO LOS CUMPLE, NO PUEDE CONFIGURARSE LA ACCIÓN RESPECTIVA. Conforme al precepto citado, los requisitos a que alude no son meros datos informativos que el actor debe proporcionar en su demanda, sino constituyen un presupuesto esencial para que la acción quede configurada en los hechos y, de esta manera, al sentarse una base firme a partir de lo expuesto en la demanda, sea posible a su vez lograr el sano equilibrio que debe existir entre las partes, en el proceso laboral, ya que bajo esa condición se posibilita al demandado a controvertir más allá de toda duda razonable las especificaciones realizadas. Así, del análisis de los artículos 899-A, 899-B, 899-C y 899-D de la Ley Federal del Trabajo, deriva que en los conflictos individuales de seguridad social planteados, verbi-gracia, respecto a la modificación de pensión, otorgamiento y pago de pensión por cesantía en edad avanzada u otorgamiento de una pensión por incapacidad permanente originada por accidentes de trabajo, la demanda deberá contener los requisitos establecidos en el artículo 899-C citado, que les sean propios a las referidas acciones, sin que ello signifique que todas las acciones deberán contener la totalidad de los requisitos ahí previstos, sino únicamente los que correspondan a la acción intentada."<sup>8</sup>

Asimismo, se emitió la tesis jurisprudencial 2a./J. 58/2017 (10a.) en la que se precisó que el **cumplimiento de tales requisitos no es ajeno al contexto regulador del proceso laboral** en que se halla inmerso, sino que guarda total **armonía con la normativa de la que forma parte**, de manera que, sin detrimento de la expeditéz a cargo de los tribunales para impartir justicia, también debe hacerse de manera completa, es decir, efectiva en relación con el problema planteado.

<sup>8</sup> Localización: [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 662 «y *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 19 de mayo de 2017 a las 10:24 horas».

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PREVENIRSE AL ACTOR PARA QUE SUBSANE LAS IRREGULARIDADES ADVERTIDAS. El cumplimiento de los requisitos establecidos en el precepto citado, que condicionan la procedencia de la acción intentada en los conflictos individuales de seguridad social, no es ajeno al contexto regulador del proceso laboral en que se halla inmerso; por el contrario, guarda total armonía con la normativa de la que forma parte, de manera que, sin detrimento de la expedite a cargo de los tribunales para impartir justicia dentro de los plazos y términos que fijen las leyes y a que se refiere el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también debe hacerse como la norma constitucional lo indica, es decir, de manera completa –efectiva en relación con el problema planteado–; de ahí que para lograr este ulterior objetivo, debe observarse complementariamente lo dispuesto en los artículos 873, párrafo segundo y 878, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, esto es, de ser el caso –que el actor sea el trabajador o sus beneficiarios y se advierta alguna irregularidad en el escrito de demanda–, la Junta señalará los defectos u omisiones en que se hubiere incurrido y prevendrá para que se subsanen dentro del plazo de 3 días; y en el supuesto de que no se realice, llegada la etapa de demanda y excepciones, la Junta prevendrá al actor para que lo haga."<sup>9</sup>

A su vez, también se emitieron los criterios jurisprudenciales por reiteración de números 2a./J. 48/2018 (10a.) y 2a./J. 50/2018 (10a.), que llevan por títulos y subtítulos, respectivamente:

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. EL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO VIOLA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL."<sup>10</sup>

"CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. SI BIEN LA DEMANDA PRESENTADA POR EL ACTOR DEBE CUMPLIR LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SÓLO DEBE CONTENER AQUELLOS QUE SEAN PROPIOS DE LA ACCIÓN INTENTADA."<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Localización: [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 890 «y *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 9 de julio de 2017 a las 10:15 horas».

<sup>10</sup> Localización: [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1300 «y *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 25 de mayo de 2018 a las 10:30 horas».

<sup>11</sup> Localización: [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1328 «y *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas».

De las ejecutorias que dieron a las tesis citadas, esta Segunda Sala consideró que dicho precepto legal no viola el derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional, porque permite lograr el equilibrio entre las partes y salvaguardar los principios de economía, concentración y sencillez que deben imperar en los procedimientos especiales de seguridad social. Además, conforme al sistema procedimental que regula los conflictos de seguridad social, en el ejercicio de las diversas acciones no es necesario que la demanda relativa contenga la **totalidad de las exigencias ahí previstas**, sino **únicamente los requisitos que sean propios de las acciones correspondientes y para determinarlos deberán tomarse en cuenta la naturaleza de la prestación reclamada y los requisitos que el ordenamiento legal aplicable establece para la procedencia de la acción**.

De igual forma, se sostuvo que uno de los propósitos del legislador, al establecer los requisitos en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, fue el de satisfacer la necesidad de que la autoridad del trabajo, al momento de fijar la litis y distribuir las cargas probatorias **cuenta** con los **elementos suficientes** para dirimir la controversia.

En esa tesitura, al resolverse la contradicción de tesis 271/2018,<sup>12</sup> esta Sala resolvió que en los conflictos individuales de seguridad social, las pruebas **relacionadas con la procedencia de la acción y los hechos que la sustentan deben ofrecerse y exhibirse con la presentación de la demanda**, en términos de lo previsto en el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo. En dicha resolución se sostuvo medularmente lo siguiente:

- La obligación de **satisfacer los requisitos** previstos en las fracciones **VI, VII y VIII del artículo 899-C** de la Ley Federal del Trabajo, no se limita a la simple exhibición de los documentos y pruebas respectivas, sino que además, **el asegurado deberá ofrecerlas desde el momento de la presentación de la demanda**.

- Se destaca que no se soslaya que de una lectura detenida de los artículos 893 y 895, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo se desprende que en los procedimientos especiales, el **actor "podrá" ofrecer sus pruebas conjuntamente con la presentación de la demanda**, de no hacerlo, **podrá ofrecerlas y rendirlas en la etapa probatoria respectiva**, no obstante esa posibilidad de ofrecer pruebas con la demanda o en la etapa probatoria correspondiente **es inaplicable a los conflictos individuales de seguridad social**, pues la intención del legislador fue adicionar al capítulo de procedimientos

<sup>12</sup> Se encuentra pendiente de aprobación la tesis «2a./J. 32/2019 (10a.)» correspondiente.

especiales, la sección de los **conflictos individuales de seguridad social, con el fin de otorgar rapidez** a este tipo de procedimientos.

- En esa tesitura, las **demandas laborales** en las que se **reclamen prestaciones de esa naturaleza deberán satisfacer los requisitos previstos en el artículo 899-C** de la Ley Federal del Trabajo, entre los que se encuentran, la **obligación de exhibir y ofrecer las documentales a que se refieren las fracciones VI y VII, así como las pruebas necesarias para que el accionante demuestre sus pretensiones (fracción VIII).**

- En esa virtud, la obligación que el asegurado exhiba y ofrezca las pruebas a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, **no impide que en la etapa probatoria se encuentre en aptitud de ofrecer medios de convicción diversos a los que propuso conjuntamente con la demanda.**

- Cuando del resultado de la **contestación de la demanda**, el asegurado aprecia que el demandado contravirtió los hechos de la demanda y **además ofreció las pruebas tendientes a demostrar sus excepciones, estará en aptitud de ofrecer nuevos elementos de convicción tendientes a desvirtuar la eficacia probatoria** de las pruebas aportadas por el demandado, con apoyo a lo establecido en el artículo 899-D,<sup>13</sup> de la Ley Federal del Trabajo.

En atención a lo anterior y conforme a los precedentes citados, en el sentido de que los preceptos que integran la sección primera, relativa a los conflictos individuales de seguridad social de la Ley Federal del Trabajo y sin perder de vista la pretensión que el legislador determinó al establecer en su contenido requisitos que, constituyen el presupuesto esencial para que la acción quede configurada en los hechos, los cuales no admiten la procedencia de un documento distinto al referido en las fracciones VI y VII del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo; el último **estado de cuenta individual**

<sup>13</sup> "Artículo 899-D. Los organismos de seguridad social, conforme a lo dispuesto por el artículo 784 deberán exhibir los documentos que, de acuerdo con las leyes, tienen la obligación legal de expedir y conservar, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el promovente. En todo caso, corresponde a los organismos de seguridad social, probar su dicho cuando exista controversia sobre:

"I. Fecha de inscripción al régimen de seguridad social;

"II. Número de semanas cotizadas en los ramos de aseguramiento;

"III. Promedios salariales de cotización de los promoventes;

"IV. Estado de cuenta de aportaciones de vivienda y retiro de los asegurados;

"V. Disposiciones o retiros de los asegurados, sobre los recursos de las cuentas;

"VI. Otorgamiento de pensiones o indemnizaciones;

"VII. Vigencia de derechos; y

"VIII. Pagos parciales otorgados a los asegurados."

**de ahorro para el retiro** que se señala como requisito en la **fracción VI** del precepto **899-C** de la Ley Federal del Trabajo, para entablar los conflictos individuales de seguridad social, **es aquel que efectivamente recibió por última ocasión el actor en el último cuatrimestre, o en caso de no contar con éste, al menos deberá presentar constancia de que solicitó la expedición de uno nuevo**, máxime que el instituto está en posibilidades de expedir la constancia correspondiente y las administradoras de los fondos para el retiro tienen la obligación legal de mantener actualizada e informar el estado de las cuentas de los asegurados, enviárselos tres veces en el año de manera cuatrimestral e incluso proveer cualquier información actualizada o adicional que llegaren a requerir los asegurados.

En esa tesitura, de una interpretación sistemática de los artículos 159 y 181 de la Ley del Seguro Social, 18, 37-A y 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y demás preceptos en materia de seguridad social en relación con la fracción VI del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, se considera que el requisito de procedencia relativo al **"último estado de cuenta individual de ahorro para el retiro"**, corresponde al del último cuatrimestre que los entes aseguradores (administradoras) enviaron al domicilio que los propios afiliados proporcionaron, en el entendido de que dicho documento contiene la información que permite conocer la situación actualizada que guardan las cuentas individuales, las transacciones efectuadas por dichas administradoras y el trabajador en el periodo legal (último cuatrimestre) inmediato anterior a la presentación de la demanda.

En otras palabras, el último estado de cuenta para efectos de la procedencia de la acción relativa, es el inmediato anterior a la presentación de la demanda laboral, **que corresponde a aquel que expidió la administradora del fondo respectivo en el último cuatrimestre y que deberá de tener en su poder el asegurado**, en el entendido de que en caso de no contar con dicha constancia, según lo previsto en la fracción VII del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, **el afiliado actor deberá presentar como elemento probatorio el acuse de recibo de que solicitó dicha constancia ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o la solicitud de expedición de un nuevo estado de cuenta ante la administradora correspondiente**.

En este punto, debe destacarse que en caso de que el Instituto de Seguridad Social y los entes aseguradores no exhiban los documentos que tienen la obligación legal de aportar, según la carga procesal que les corresponde se presumirán por ciertos los alegados por el accionante; en efecto, en caso de que el trabajador presente en apariencia el último estado de cuenta que recibió y si el instituto no presenta la información actualizada que la desvirtúe se tendrá por cierta la que el afiliado presentó con el escrito inicial, sin que exista la posibilidad de prevenir a la autoridad.

Caso distinto acontece cuando el trabajador no acompaña a su demanda el último estado de cuenta, ya que en ese supuesto, la Junta del conocimiento sí deberá prevenirlo para que lo presente y de no contar con él, al menos acompañe el acuse de recibo de que la solicitó. Lo anterior, en el entendido de que como los ordenamientos legales en materia laboral y de seguridad social, no precisan con claridad ante quién debe presentar la solicitud y con la finalidad de evitar complicaciones administrativas a los afiliados, dicha solicitud o constancia puede ser la que expida el Instituto Mexicano del Seguro Social o la solicitud del último estado de cuenta ante la administradora del fondo de ahorro para el retiro.

Ahora bien, únicamente en el caso de que el asegurado no haya desahogado la prevención respectiva presentando el estado de cuenta o el acuse de recibo ante el instituto o la administradora, la Junta laboral, estaría en aptitud de declarar improcedente la acción, puntualizando que quedan a salvo los derechos del accionante para presentar nuevamente la demanda en el momento en que cuente con cualquiera de esos elementos probatorios (estado de cuenta, solicitud de emisión de constancia ante el instituto o solicitud de emisión de un nuevo estado de cuenta ante la administradora del fondo de retiro).

En otro tenor, en aquellos casos en que el tribunal de amparo advierta que se actualizó una violación al procedimiento, derivado de que la Junta responsable omitió prevenir al actor para que ofreciera el estado de cuenta, la solicitud de expedición de la constancia ante el instituto o la solicitud de emisión de un nuevo estado de cuenta ante la administradora, pero resolvió la pretensión del actor de fondo con los elementos que obraban en el expediente; ello no necesariamente significa que deba conceder el amparo a efecto de que se reponga el procedimiento, sino que deberá atender expresamente al texto vigente de los artículos 1o., párrafo segundo y 17, párrafo tercero, constitucionales, particularmente los principios de interpretación más favorable a la persona, mayor beneficio, acceso a la justicia inmediata y recurso judicial efectivo, **privilegiando la solución de fondo sobre dicha violación adjetiva**, máxime si dicho aspecto no fue controvertido por el demandado, pues resultaría ocioso ordenar la reposición, ya que ello le significa al asegurado una pérdida considerable de tiempo y nuevas complicaciones administrativas, aspecto que además resulta contrario a la propia naturaleza del juicio de amparo como un medio de control de la regularidad constitucional eficaz y reparador de violaciones a derechos humanos.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia número 2a./J. 12/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo: "RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

No obstante, cuando el asegurado actor haya omitido exhibir el estado de cuenta individual a que se refiere la fracción VI del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, el acuse de recibo de la solicitud de expedición de la constancia ante el instituto o la solicitud de emisión de un nuevo recibo ante la administradora del fondo de retiro y la Junta haya determinado poner fin al procedimiento respectivo sin atender el planteamiento de fondo, el Tribunal Colegiado sí deberá otorgar la protección de la Justicia Federal y ordenar reponer el procedimiento a efecto de que se prevenga al afiliado para que presente los elementos de convicción antes señalados y la Junta esté en aptitud de emprender el análisis de fondo.

En atención a las relatadas consideraciones, deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los siguientes criterios:

CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. CONFORME A LAS FRACCIONES VI Y VII DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EL "ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO" ES AQUEL QUE RECIBIÓ EL ASEGURADO EN EL CUATRIMESTRE PREVIO A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. De la interpretación sistemática de los artículos 159 y 181 de la Ley del Seguro Social, 18, 37-A y 74, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en relación con las fracciones VI y VII del diverso 899-C de la Ley Federal del Trabajo, se considera que el requisito de procedencia referido como "último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro", es aquel que el asegurado recibió por última ocasión o tenga a su disposición y que corresponda al cuatrimestre previo a la presentación de la demanda, en el entendido de que en caso de que no lo anexe, la Junta del conocimiento deberá requerir al actor para que lo exhiba y de no contar con él, presente el acuse de recibo de la solicitud de expedición de la constancia respectiva ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o el acuse de recibo de la solicitud de emisión del estado de cuenta ante la Administradora de Fondos para el Retiro (Afore).

CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LINEAMIENTOS QUE DEBERÁ SEGUIR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN LOS CASOS EN QUE LA JUNTA RESPONSABLE HAYA OMITIDO PREVENIR AL ASEGURADO A EFECTO DE QUE PRESENTARA EL "ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO", LA SOLICITUD DE LA CONSTANCIA RESPECTIVA ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL O LA SOLICITUD DE EMISIÓN DEL ESTADO DE CUENTA ANTE LA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE) DEL TRABAJADOR. Tratándose de la impugnación de la resolución que pone fin al procedimiento laboral y en atención a la acción intentada por el trabajador, en el supuesto de que la Junta haya omitido requerir al asegurado la presentación

del último estado de la cuenta individual a que se refiere la fracción VI del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, el acuse de recibo de la solicitud de expedición de la constancia respectiva ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o la solicitud de emisión del estado de cuenta ante la Afore, pero haya resuelto el fondo de su pretensión planteada, el Tribunal Colegiado de Circuito, en cumplimiento a los principios de interpretación más favorable a la persona, mayor beneficio, acceso pronto e inmediato a la justicia, así como a un recurso judicial efectivo, previstos en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá privilegiar el análisis de fondo sobre la violación adjetiva, ya que en caso de ordenar la reposición del procedimiento respectivo, ello le significa al asegurado una pérdida considerable de tiempo y nuevas complicaciones administrativas, aspecto que además resulta contrario a la propia naturaleza del juicio de amparo como un medio de control de la regularidad constitucional eficaz y reparador de violaciones a derechos humanos. Caso distinto, cuando el asegurado actor haya omitido exhibir los elementos probatorios –estado de cuenta, solicitud de constancia o solicitud de expedición del estado de cuenta– y la Junta haya determinado poner fin al procedimiento respectivo, el Tribunal Colegiado deberá otorgar la protección de la Justicia Federal y ordenar reponer el procedimiento a efecto de que se requiera al afiliado para que exhiba los elementos de convicción antes señalados y la Junta esté en aptitud de emprender el análisis de fondo.

Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Segunda Sala en las tesis redactadas en el último considerando del presente fallo.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, dése la publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó con reservas.



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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 32/2019 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada con el título y subtítulo: "CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LAS PRUEBAS RELACIONADAS CON LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN Y LOS HECHOS QUE LA SUSTENTAN DEBEN OFRECERSE Y EXHIBIRSE CON LA DEMANDA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1809.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 763.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. CONFORME A LAS FRACCIONES VI Y VII DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EL "ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO" ES AQUEL QUE RECIBIÓ EL ASEGURADO EN EL CUATRIMESTRE PREVIO A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.**

De la interpretación sistemática de los artículos 159 y 181 de la Ley del Seguro Social, 18, 37-A y 74, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en relación con las fracciones VI y VII del diverso 899-C de la Ley Federal del Trabajo, se considera que el requisito de procedencia referido como "último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro", es aquel que el asegurado recibió por última ocasión o tenga a su disposición y que corresponda al cuatrimestre previo a la presentación de la demanda, en el entendido de que en caso de que no lo anexe, la Junta del conocimiento deberá requerir al actor para que lo exhiba y de no contar con él, presente el acuse de recibo de la solicitud de expedición de la constancia respectiva ante el Instituto Mexicano del Segu-

ro Social o el acuse de recibo de la solicitud de emisión del estado de cuenta ante la Administradora de Fondos para el Retiro (Afore).

## 2a./J. 149/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 318/2019. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. 18 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.VII.L. J/11 L (10a.), de título y subtítulo: "CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR 'ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO', COMO REQUISITO QUE DEBERÁ CONTENER LA DEMANDA PREVISTO EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", aprobada por el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo II, septiembre de 2019, página 814, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 343/2018.

Tesis de jurisprudencia 149/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LINEAMIENTOS QUE DEBERÁ SEGUIR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN LOS CASOS EN QUE LA JUNTA RESPONSABLE HAYA OMITIDO PREVENIR AL ASEGURADO A EFECTO DE QUE PRESENTARA EL "ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO", LA SOLICITUD DE LA CONSTANCIA RESPECTIVA ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL O LA SOLICITUD DE EMISIÓN DEL ESTADO DE CUENTA ANTE LA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE) DEL TRABAJADOR.** Trátándose de la impugnación de la resolución que pone fin al procedimiento laboral y en atención a la acción intentada por el trabajador, en el supuesto de que la Junta haya omitido requerir al asegurado la presentación del último estado de la cuenta individual a que se refiere la fracción VI del artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, el acuse de recibo de la solicitud de expedición de la constancia respectiva ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o la solicitud de emisión del estado de cuen-

ta ante la Afore, pero haya resuelto el fondo de su pretensión planteada, el Tribunal Colegiado de Circuito, en cumplimiento a los principios de interpretación más favorable a la persona, mayor beneficio, acceso pronto e inmediato a la justicia, así como a un recurso judicial efectivo, previstos en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá privilegiar el análisis de fondo sobre la violación adjetiva, ya que en caso de ordenar la reposición del procedimiento respectivo, ello le significa al asegurado una pérdida considerable de tiempo y nuevas complicaciones administrativas, aspecto que además resulta contrario a la propia naturaleza del juicio de amparo como un medio de control de la regularidad constitucional eficaz y reparador de violaciones a derechos humanos. Caso distinto, cuando el asegurado actor haya omitido exhibir los elementos probatorios –estado de cuenta, solicitud de constancia o solicitud de expedición del estado de cuenta– y la Junta haya determinado poner fin al procedimiento respectivo, el Tribunal Colegiado deberá otorgar la protección de la Justicia Federal y ordenar reponer el procedimiento a efecto de que se requiera al afiliado para que exhiba los elementos de convicción antes señalados y la Junta esté en aptitud de emprender el análisis de fondo.

## 2a./J. 150/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 318/2019. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. 18 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.VII.L. J/11 L (10a.), de título y subtítulo: "CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR 'ÚLTIMO ESTADO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO', COMO REQUISITO QUE DEBERÁ CONTENER LA DEMANDA PREVISTO EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 899-C DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", aprobada por el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo II, septiembre de 2019, página 814, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 343/2018.

Tesis de jurisprudencia 150/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL TRAMITADO EN LA VÍA SUMARIA. PARA DETERMINAR EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE CONSIDERARSE QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA SURTE EFECTOS DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 322/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 9 DE OCTUBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN.

**CONSIDERANDO:**

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que versa sobre la posible contradicción de criterios entre un Pleno de Circuito y Tribunales Colegiados de diferente Circuito y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>

<sup>5</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:

"(...)

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia

y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente,<sup>6</sup> toda vez que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, órgano jurisdiccional que sustentó uno de los criterios discrepantes.

**TERCERO.—Posturas de los órganos jurisdiccionales contendientes.** Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester señalar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los órganos jurisdiccionales en las ejecutorias respectivas.

Lo cual se efectuará en atención a que, en primer lugar, la denuncia de contradicción, refiere que existen criterios discrepantes entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver el amparo directo D.F. 197/2018 y el sostenido por el Primer Tribunal

---

penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;(...)."

<sup>6</sup> **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"(...)

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los **Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes**, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

"(...)"

Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar el amparo directo 472/2015 y la contradicción de tesis 26/2015, respectivamente.

Para, en segundo lugar, definir la supuesta existencia de la contradicción de criterios entre los órganos jurisdiccionales referidos.

En virtud de lo anterior se procede a analizar las consideraciones esbozadas entre los órganos jurisdiccionales contendientes, al tenor de lo siguiente:

### **1. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito (amparo directo D.F. 197/2018).**

- Raymundo David Román López demandó la nulidad de la boleta de infracción 5181145, de dos de octubre de dos mil diecisiete, mediante la cual se le impuso una multa por la supuesta comisión de una infracción.

- De la demanda conoció la Segunda Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, bajo el expediente 3185/17-12-02-2 y en acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, se desechó por extemporánea, de conformidad con lo previsto en los artículos 13, fracción I, inciso a) y 58-2, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que conforme a la ley aplicable a la resolución impugnada, Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la notificación surtía efectos el mismo día que fue realizada.

- Inconforme con la resolución referida, el actor promovió recurso de reclamación. El catorce de marzo de dos mil dieciocho, la Segunda Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa emitió la resolución en el sentido de confirmar el acuerdo recurrido.

- En contra de la resolución recaída al recurso de reclamación, Raymundo David Román López promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, registrándolo bajo el expediente D.F. 197/2018. Posteriormente, previos los trámites legales conducentes, el Pleno del Tribunal Colegiado, en sesión de cinco de junio de dos mil diecinueve emitió la sentencia que negó el amparo solicitado, al considerar lo siguiente:

"QUINTO.—Como concepto de violación el quejoso expresa medularmente que...

" ...

"Los anteriores argumentos deben desestimarse.

"La litis en el presente asunto consiste en dilucidar qué legislación resulta aplicable, a fin de determinar cuándo surte efectos la notificación de una resolución impugnada, a través del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya sea el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o bien la legislación aplicable a la resolución impugnada, a fin de verificar la oportunidad en la presentación de la demanda.

"Para ello, es importante traer a cuenta el contenido de los artículos 58-2, penúltimo párrafo, 13, fracción I, inciso a) y 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

"'Artículo 58-2.' (Se transcribe)

"'Artículo 13.' (Se transcribe)

"'Artículo 70.' (Se transcribe)

"De las disposiciones transcritas se desprende que, como lo interpretó la responsable, para determinar cuándo surte efectos la notificación de la resolución impugnada mediante el juicio de nulidad en la vía sumaria, debe atenderse a lo dispuesto en el inciso a) de la fracción I del artículo 13 de la ley de la materia, que expresamente establece que las notificaciones surten efectos de conformidad con la ley que rige el acto impugnado, este conflicto de leyes no cobra presencia en el caso concreto, puesto que el ámbito de aplicación de ambos ordenamientos, no conduce a estudiar ese conflicto de regular la misma situación fáctica con todos los elementos idénticos a través de los métodos jurídicos para ello. En el presente caso, resulta inaplicable, que no excluyente (esto sí en el conflicto de normas), la legislación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo porque, expresamente, regula la hipótesis de aplicación, en el artículo 13, fracción I, inciso a), in fine, que precisa que la demanda se presentará dentro del plazo de treinta días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación conforme a la ley aplicable a la resolución impugnada, y entonces es inexistente el conflicto de leyes al contar dicha ley federal de procedimientos con una remisión clara a la ley aplicable a la resolución impugnada. Por tanto, el tema de aplicabilidad y su técnica es de solucionar cuándo surte efectos la notificación, precisamente conforme a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, como lo

concluyó la Sala responsable; y, por ende, resultó extemporánea la demanda conforme a lo dispuesto por el artículo 45 Bis 1, penúltimo párrafo.

"Ahora bien, se estima que no resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 90/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invoca el impetrante, pues como lo indicó la responsable, se refiere al texto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente hasta el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, que expresamente establecía que para la promoción del juicio de nulidad la notificación surtía efectos conforme a lo dispuesto en la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuyo numeral 70 se prevé que las notificaciones surten efectos al día siguiente en que se realizan, mientras que actualmente establece que es conforme a la ley aplicable al acto impugnado.

"La propia Segunda Sala es enfática en indicar que las notificaciones de los actos que se pretendan impugnar, surten sus efectos conforme a la ley que los rige, y que las reglas de las notificaciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo generalmente regulan aquellas diligencias practicadas dentro del juicio de nulidad y que si bien en ese caso específico determinó que resultaba aplicable el artículo 70 de dicha ley, es porque así lo había establecido expresamente el legislador, lo que se modificó con la reforma al inciso a) de la fracción I del artículo 13 de veinticuatro de diciembre de dos mil trece, por lo que no es válido que el impetrante sostenga que dicho criterio es aplicable al caso que nos ocupa.

"Respecto a la jurisprudencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y la diversa tesis que invoca en principio, se indica que no resultan obligatorias para este Tribunal Colegiado, de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo. Asimismo, se precisa que no se acoge el criterio referido en las mismas porque, como se expresó con antelación, a juicio de este órgano colegiado resulta inaplicable el artículo 70 la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque en el diverso 13, fracción I, inciso a), in fine, expresamente precisa que la demanda se presentará dentro del plazo de treinta días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación conforme a la ley aplicable a la resolución impugnada.

"En las anotadas consideraciones, si la boleta de infracción impugnada se notificó al ahora impetrante el dos de octubre de dos mil diecisiete (circunstancia que no fue controvertida), surtiendo efectos el mismo día de su emisión, de conformidad con la ley que rige dicho acto (artículo 45 Bis 1, penúltimo párrafo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal), el plazo de treinta días corrió del tres de octubre al diecisiete de noviembre, ambos de



dos mil diecisiete, por lo que si la demanda se presentó hasta el veintiuno de noviembre de esa anualidad, se estima apegada a derecho la determinación de considerarla extemporánea...". (Énfasis añadido)

## **2. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (amparo directo 472/2015).**

- Telefonía por Cable, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado legal, demandó la nulidad de la resolución de dieciséis de diciembre de dos mil catorce, dictada dentro del expediente PFC. JAL.B.3/001325-2014, mediante la cual se le impuso una multa.

- Del asunto conoció la Primera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien la registró bajo el expediente 474/15-07-01-8. Seguidos los trámites legales correspondientes, el diecisiete de agosto de dos mil quince, la Sala emitió la resolución que sobreseyó en el juicio de nulidad, porque se actualizó la causa de improcedencia, prevista en el artículo 8o., fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que la demanda se presentó fuera del plazo previsto en el artículo 58-2, último párrafo, de la ley referida.

- En contra de la resolución anterior, la actora promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el que lo registró con el número de expediente 472/2015 y previos los trámites legales conducentes, en sesión de diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, el Pleno del Tribunal Colegiado emitió sentencia en donde concedió el amparo solicitado, bajo las consideraciones siguientes:

"V. Los conceptos de violación son esencialmente fundados y suficientes para conceder el amparo solicitado.

"...

"Ahora bien, para justificar la calificativa previa, resulta necesario establecer que para determinar el tratamiento que deba darse a los argumentos de la quejosa conviene tener en cuenta que de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juicio de nulidad puede ser tramitado en dos vías: la ordinaria y la sumaria.

"De igual forma, es pertinente destacar que hasta antes del veinticuatro de diciembre del dos mil trece, tanto el artículo 13 como el artículo 58-2 de ese ordenamiento establecían que la demanda de nulidad se debía promover,

según se tratara de vía ordinaria o sumaria, dentro de los plazos de cuarenta y cinco o quince días siguientes a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada de conformidad con lo dispuesto por la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"El veinticuatro de diciembre del dos mil trece, se reformó el artículo 13, fracción I, inciso a), para establecer lo siguiente: (Se transcribe)

"El precepto transcrito dispone que el plazo para promover la demanda de nulidad en la vía ordinaria se computará, a partir de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a la referida resolución.

"No obstante, el artículo 58-2 del mismo ordenamiento, no fue reformado, el cual en la parte que interesa, dispone lo siguiente: (Se transcribe)

"El precepto transcrito establece que cuando proceda el juicio de nulidad en la vía sumaria, la demanda deberá promoverse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Ahora bien, tomando en cuenta que el punto a dilucidar consiste en establecer cuándo surten efectos las notificaciones de los actos administrativos para el cómputo del plazo para acudir al juicio de nulidad, es aplicable el numeral 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; o bien, el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se transcribe el párrafo primero del mencionado numeral 38, el cual dispone: (Se transcribe)

"El precepto reproducido señala que, tratándose de las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas, esto es, el mismo día de la notificación.

"Por su parte, el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que las notificaciones surtirán sus efectos, el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas.

"En este orden de ideas, atento a la lectura relacionada de los artículos 13, fracción I, inciso a) y 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tiene que el primero prevé, en lo que interesa, que cuando

proceda el juicio de nulidad en la vía ordinaria, la demanda deberá promoverse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada de conformidad con las disposiciones aplicables a esa determinación; en tanto que el segundo de los dispositivos aludidos, refiere que, tratándose de los juicios contenciosos tramitados en la vía sumaria, debe atenderse a las disposiciones de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Lo anterior, indudablemente denota una imprecisión de estructura del orden gramatical puesto que el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, da lugar a que se interprete la expresión 'de conformidad con las disposiciones de esta ley', en sentidos opuestos, ya que por un lado bien pudiera aceptarse que será atendiendo a lo dispuesto en su texto para saber cuándo surten sus efectos las notificaciones de los actos o resoluciones administrativas (artículo 70); y el otro, que se refiere a los lineamientos que rigen en el juicio de nulidad en su apartado general –artículo 13, fracción I, inciso a), que remite a su vez al artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en general–.

"En las relatadas condiciones, ante la notoria ambigüedad de lo dispuesto por el artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, porque el legislador no fue explícito en delimitar la norma que debe aplicarse para saber cuándo surten sus efectos las notificaciones de los actos que se van a impugnar en el juicio de nulidad, se considera que se debe atender a la previsión más favorable para los gobernados, puesto que con ello se privilegian los derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica, y se logra un acceso efectivo a la impartición de justicia, contenidos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

"Por tanto, la interpretación que se realice del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no puede ser de carácter formalista, restrictivo o rígido, de tal forma que se esté a lo señalado en sus disposiciones generales como lo es el diverso 13, fracción I, inciso a), –el cual por cierto, prevé reglas específicas para otro tipo de juicios como lo son los ordinarios–, al señalar que deberá estarse a lo dispuesto en la ley que rija al acto que se pretende impugnar, y que en términos generales lo será la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su ordinal 38. Ello, atendiendo a que dicha norma prevé un lapso menor a aquel que señala el propio artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que en términos reales es de un día menos, de ahí que se estime incorrecta la determinación adoptada por la Sala responsable.

"Sostener lo contrario, es decir, que debe atenderse a la ley que rige al acto, como en el caso sería al numeral 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las notificaciones surtirían efectos en el mismo día en que se realizaron, y no conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 70 prevé que para establecer la oportunidad del juicio de nulidad se tomará en cuenta que las notificaciones de las resoluciones que se pretendieran controvertir, surten efectos al día hábil siguiente en que se practicaron.

"La decisión aquí adoptada es acorde al principio constitucional de interpretación más benéfico a la persona, contenido en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Federal, pues se insiste, debe tenerse en cuenta que si el legislador no fue puntual al establecer conforme a qué ley se determinaría cuándo surte efectos la notificación de la resolución impugnada, a fin de no generar un estado de inseguridad jurídica ni propiciar con ello la vulneración del derecho de acceso a la justicia, es claro, entonces, que debe estarse al alcance de la norma aquí establecido.

"Por tanto, este Tribunal Colegiado concluye que la correcta interpretación del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, excluye la posibilidad de que se aplique la regla establecida en su diverso numeral 13, fracción I, inciso a), y a su vez, se observe la legislación que rige al acto administrativo cuya nulidad se demanda.

"De tal forma que la presentación de la demanda en la vía sumaria debe realizarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece que las notificaciones surten efectos el día hábil siguiente al en que se practiquen..." (Énfasis añadido)

"De dicha resolución derivó la tesis aislada III.1o.A.30 A (10a.), cuyo rubro y texto son los siguientes:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. PARA DETERMINAR CUÁNDO SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, DEBE APLICARSE EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 13 DE JUNIO DE 2016). La reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013 (vigente hasta el 13 de junio de 2016),

modificó su artículo 13, fracción I, inciso a), a fin de prever que para efectos de promover el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria, la demanda deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general. Empero, el artículo 58-2 del mismo ordenamiento, relativo al juicio en la vía sumaria, el cual señala que ha de promoverse dentro del plazo de quince días siguientes a que surta efectos la notificación aludida, conforme a las disposiciones de la ley indicada, no se reformó, lo que generó una interpretación ambigua sobre la norma que ha de tomarse en consideración para determinar cuándo surte efectos la notificación de la resolución impugnada, es decir, si se emplea el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de cuyo texto se advierte que las notificaciones personales surtirán efectos el día en que hubieren sido practicadas, o bien, el diverso 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dispone que para computar el plazo, las diligencias surten efectos el día hábil siguiente al en que fueron efectuadas. En consecuencia, conforme a una interpretación más apegada al artículo 1o., segundo párrafo, y para respetar los derechos humanos de seguridad jurídica y de acceso efectivo a la justicia, garantizados por los diversos 14, 16 y 17, segundo párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la norma aplicable a la vía sumaria es el artículo 70 citado porque, de lo contrario, se restaría un día al gobernado para ejercer su acción de nulidad, ante una situación en la que es necesario expandir y no restringir los alcances de su acceso a un medio de impartición de justicia. Consideraciones que se apoyan en lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 90/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 766, de título y subtítulo: «JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. PARA DETERMINAR EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 24 DE DICIEMBRE DE 2013, DEBE CONSIDERARSE QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SURTE EFECTOS EL DÍA HÁBIL SIGUIENTE AL EN QUE SE PRACTIQUE». <sup>7</sup>

<sup>7</sup> Publicada con los datos de identificación siguientes: Décima Época. Registro digital: 2012156, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, Tomo III, julio de 2016, materia administrativa, tesis III.1o.A.30 A (10a.), página 2157 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de julio de 2016 a las 10:15 horas».

### 3. Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito (contradicción de tesis 26/2015).

- Los Magistrados integrantes del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por dicho órgano colegiado, al fallar el juicio de amparo D.A. 717/2014 y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo D.A. 353/2014 (sic).

- Del asunto conoció el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró bajo el número de expediente 26/2015. En sesión de ocho de septiembre de dos mil quince, el Pleno de Circuito emitió la resolución que declaró existente la contradicción de tesis denunciada y fijó el criterio que debía prevalecer con el carácter de jurisprudencia, al considerar lo siguiente:

"CUARTO. —Existencia de contradicción de tesis...

"En este sentido, es manifiesto que **sí existe la contradicción de criterios, cuyo tema es determinar si la legislación aplicable para identificar el momento en que surte efectos la notificación de la resolución impugnada mediante juicio de nulidad en la vía sumaria** (promovido bajo las normas reformadas por decreto publicado el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, en vigor al día siguiente), **ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; o bien, el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, atendiendo a lo dispuesto por el dispositivo 13, fracción I, inciso a), de la legislación citada en primer término.**

"...

"QUINTO.—Decisión. Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito considera que debe prevalecer el criterio que a continuación se desarrolla:

"...

"En este orden de ideas, a fin de analizar el marco jurídico que habrá de llevar a la conclusión sobre el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, debe recordarse que la notificación de las resoluciones impugnadas, que constituyen los antecedentes de los asuntos en que se emitieron

los criterios en debate, tuvieron verificativo, respectivamente, en febrero y marzo de dos mil catorce, por lo cual, en dichos criterios, se atendió a la legislación reformada el veinticuatro de diciembre de dos mil trece.

"Sin embargo, es necesario atender al origen de esas normas para conocer su evolución legislativa.

"...

"Bajo estos antecedentes, es menester considerar que los asuntos de los cuales derivaron los criterios aquí discrepantes, tienen como origen resoluciones de multas administrativas, notificadas en febrero y marzo de dos mil catorce, esto es, bajo las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su numeral 13, fracción I, inciso a), vigente a raíz de la reforma de veinticuatro de diciembre de dos mil trece, el cual indica que se debe atender a la ley de la resolución impugnada.

"En este orden de ideas, atento a la lectura relacionada de los artículos 13, fracción I, inciso a) y 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tiene que el primero prevé, en lo que interesa, que cuando proceda el juicio de nulidad en la vía ordinaria, la demanda deberá promoverse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada de conformidad con las disposiciones aplicables a esa determinación; en tanto que el segundo de los dispositivos aludidos, refiere que, tratándose de los juicios contenciosos tramitados en la vía sumaria, debe atenderse a las disposiciones de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Lo anterior, indudablemente denota una imprecisión de estructura del orden gramatical puesto que el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, da lugar a que se interprete la expresión 'de conformidad con las disposiciones de esta ley', en sentidos opuestos, ya que por un lado bien pudiera aceptarse que será atendiendo a lo dispuesto en su texto para saber cuándo surten sus efectos las notificaciones de los actos o resoluciones administrativas (artículo 70); y el otro, que se refiere a los lineamientos que rigen en el juicio de nulidad en su aparatado (sic) general [artículo 13, fracción I, inciso a), que remite a su vez al artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en general].

"Ante esa contradicción que surge de una incorrecta técnica legislativa en el propio ordenamiento que regula los momentos en que deben surtir sus efectos las notificaciones de las resoluciones administrativas impugnadas,

resulta indispensable despejarla para determinar la procedencia o no del juicio de nulidad en la vía sumaria, atento al inicio del plazo para presentar la demanda respectiva.

"Pues bien, es manifiesto que el artículo 58-2 de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no es claro en delimitar la legislación que debe aplicarse para conocer el momento a partir del cual deberá comenzar a contabilizar el plazo que se tiene para impugnar los actos administrativos que se notifican al gobernado por parte de los órganos o entes de la Administración Pública, habida cuenta que su redacción es imprecisa, y aun cuando da lugar a saber que debe estarse a lo dispuesto en su propio texto, ello conlleva a dudar en la aplicación de las reglas específicas que se prevén en su propio texto para estar en condiciones de ejercer la acción de nulidad correspondiente, que están establecidas en el artículo 70, o bien, deberá remitirse a lo señalado en el diverso numeral 13, fracción I, inciso a). Confusión que precisamente se denota en el ejercicio argumentativo que los Tribunales Colegiados contendientes realizaron en sus respectivas ejecutorias y que, sin lugar a dudas, ponen de relieve que se requiere un análisis jurídico integral y exhaustivo más allá de la mera lectura que permita al justiciable conocer (sic) con exactitud la legislación a la cual debe acudir para comenzar su cómputo de presentación de la demanda.

"En las relatadas condiciones, es notoria la ambigüedad de lo dispuesto por el artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, porque el legislador no fue explícito al delimitar la norma que debe aplicarse para saber cuándo surten sus efectos las notificaciones de los actos que se van a impugnar en el juicio de nulidad.

"De ahí que se considera que debe realizarse una interpretación constitucional de expansión para aplicar correctamente la norma que es objeto de la contradicción suscitada entre las posturas de los tribunales contendientes y, por ende, debe atenderse a la previsión más benéfica para los gobernados, puesto que con ello se privilegian los derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídicas, y se logra un acceso efectivo a la impartición de justicia, contenidos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

"Por tanto, la interpretación que se realice del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no puede ser de carácter formalista, restrictivo o rígido, de tal forma que se esté a lo señalado en sus disposiciones generales como lo es el diverso 13, fracción I, inciso a), —el cual por cierto, prevé reglas específicas para otro tipo de juicios como lo son los ordinarios—, al señalar que deberá estarse a lo dispuesto en la ley que rija al



acto que se pretende impugnar, y que en términos generales lo será la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su ordinal 38. Ello, atendiendo a que dicha norma prevé un lapso menor a aquel que señala el propio artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que en términos reales es de un día menos.

"De tal forma que sostener lo contrario, es decir, que debe estarse a la ley que rige al acto que se pretende impugnar, nos conduciría a la afectación de aquellos derechos constitucionales, ya que, en principio, es con base en lo expresado en la ley que los gobernados se enteran de su contenido y términos, pero en el caso la porción normativa en comento es equívoca lo cual los sitúa en un estado de indefensión que se erradica con esta interpretación pro persona.

"Dicho en otras palabras, de acudir a lo previsto en la norma que rige al acto que se pretende impugnar, como en el caso sería al numeral 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, —que con base en ella se realizaron las notificaciones de los actos impugnados en las ejecutorias que contienen en esta contradicción—, las notificaciones surtirían efectos en el mismo día en que se realizaron, y no conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 70 prevé que para establecer la oportunidad del juicio de nulidad se tomará en cuenta que las notificaciones de las resoluciones que se pretendieran controvertir, surten efectos al día hábil siguiente en que se practicaron.

"La decisión aquí adoptada es acorde al principio constitucional de interpretación más favorable a la persona, contenido en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Federal, pues se insiste, debe tenerse en cuenta que si el legislador no fue puntual al establecer conforme a qué ley se determinaría cuándo surte efectos la notificación de la resolución impugnada, a fin de no generar un estado de inseguridad jurídica ni propiciar con ello la vulneración del derecho de acceso a la justicia, es claro, entonces, que debe estarse al alcance de la norma aquí establecido.

"De ahí que se concluya que la correcta interpretación del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, excluye la posibilidad de que se aplique la regla establecida en su diverso numeral 13, fracción I, inciso a), y a su vez, se observe la legislación que rige al acto administrativo cuya nulidad en su caso se demandará sea declarada. De tal forma que la presentación de la demanda en la vía sumaria debe realizarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con el artículo 70 de la Ley Federal

de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece que las notificaciones surten efectos el día hábil siguiente al en que se practiquen.

"En este punto cabe destacar que parte de las consideraciones hasta aquí expuestas tienen como fuente argumentativa, la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 72/2015 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que el punto a dilucidar consistió en determinar en qué fecha surte efectos la notificación de la resolución impugnada, tratándose de juicios de nulidad tramitados en la vía sumaria conforme la legislación vigente hasta el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, en el que, en esencia, se resolvió que la norma base para hacerlo era el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que el legislador, tratándose del juicio sumario –a diferencia de otros casos–, específicamente previó que al respecto debía estarse a dicha ley.

"De dicha ejecutoria se emitió la jurisprudencia 2a./J. 90/2015 (10a.) de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, julio de 2015, Tomo I, página 766, de rubro y texto siguientes:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. PARA DETERMINAR EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 24 DE DICIEMBRE DE 2013, DEBE CONSIDERARSE QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SURTE EFECTOS EL DÍA HÁBIL SIGUIENTE AL EN QUE SE PRACTIQUE. (Se transcribe)"

"No es óbice para estimar que los mismos razonamientos sustentados en ella resultan aplicables respecto de la legislación vigente a partir del veinticuatro de diciembre de dos mil trece, el hecho de que en esa fecha se haya reformado el artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el que a fin de resolver en qué fecha surtió efectos la notificación de la resolución impugnada, tratándose de juicios tramitados en la vía ordinaria, debía estarse a la ley aplicable a esa resolución; ello es así pues como se ha puesto de manifiesto a lo largo de la presente resolución, aun cuando la intención del legislador federal, tal como lo reflejó en la exposición de motivos de la reforma citada, consistía en dar claridad en la legislación a considerar para realizar el cómputo correspondiente, ya sea por una omisión o una incorrecta técnica legislativa, el texto del artículo 58-2 no fue reformado...

"Así, armonizando el principio pro persona con la garantía de los particulares al acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, aun

cuando el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo expresamente no sea claro en establecer conforme a qué legislación surten efectos las notificaciones de las resoluciones impugnadas a través del juicio de nulidad tramitado en la vía sumaria, esto es, si conforme a la ley que rige el acto o bien, con base en las disposiciones de esa norma (artículo 70), atendiendo al mayor beneficio para las partes, se debe considerar este último supuesto, pues sólo así la parte promovente contará con un día más para acceder a la jurisdicción mediante la presentación de su demanda de nulidad, lo que no sucedería en el caso de que surtieran conforme a la ley del acto que, en la mayoría de los casos, sería de acuerdo a lo establecido por el numeral 38 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

"En este punto, cabe destacar que para justificar la aplicación del principio de que se habla no es necesario que existan dos normas en contraposición a fin de dilucidar a cuál se debe atender, habida cuenta que basta que el texto de una de ellas pueda interpretarse de varias formas pero conlleven a conclusiones diversas y opuestas entre sí—como en el caso acontece—, para que se pueda aplicar dicho medio de interpretación y elegir la que confiera un sentido más protector a la persona.

"Finalmente, para robustecer que ha sido criterio también de la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal que, en caso de duda en cuanto a cuándo surten efectos las notificaciones para efecto de acceder a un juicio, se debe atender al principio pro persona, se invoca la jurisprudencia 1a./J. 39/2013 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 367, de rubro y texto siguientes: 'NOTIFICACIONES PERSONALES EN MATERIA CIVIL. SURTEN EFECTOS AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SE PRACTIQUEN, EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO PRO PERSONA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO). (Se transcribe)'..." (Énfasis añadido)

Como consecuencia de dicha determinación se emitió la jurisprudencia PC.I.A. J/56 A (10a.), cuyo rubro y texto son los siguientes:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. LA NORMA PARA DETERMINAR EL MOMENTO EN QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA ES EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 25 DE DICIEMBRE DE 2013). Del artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013, se advierte que la demanda que

se promueva en el juicio en la vía ordinaria deberá presentarse dentro de los 45 días siguientes a aquel en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general, de donde deriva que la intención del legislador fue dar claridad para determinar el plazo para su presentación; sin embargo, no se modificó el texto del artículo 58-2, último párrafo, del ordenamiento invocado, el cual, en contraste, indica que la demanda en la vía sumaria debe presentarse dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, ante la Sala Regional competente, de conformidad con sus disposiciones. Ahora bien, respecto de esta última porción normativa se requiere llevar a cabo un ejercicio de interpretación constitucional más favorable a los justiciables acorde con el segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para identificar el momento en que surte efectos la notificación del auto controvertido en el juicio sumario, habida cuenta que es necesario expandir y no restringir sus alcances para que el gobernado conozca en forma clara la legislación aplicable. En tal virtud, la norma que debe considerarse para definir cuándo surte efectos dicha notificación es el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conforme al cual, las notificaciones surten sus efectos el día hábil siguiente al en que se practiquen, en aras de respetar los derechos de seguridad jurídica y de acceso efectivo a la justicia, previstos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, ya que de atender a la ley que rige al acto impugnado, como sería el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece que las notificaciones surten efectos el mismo día en que se practican, se causaría un perjuicio mayor a quienes promuevan bajo la previsión expresa de las normas citadas en primer término, ya que tendrían un día menos para preparar el adecuado ejercicio de su acción de nulidad. Consideraciones que se apoyan en lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 90/2015 (10a.).<sup>8</sup>

**CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.** Con el propósito de determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, es menester destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia P/J. 72/2010, estableció que para que se actua-

<sup>8</sup> Publicada con los datos de identificación siguientes: Décima Época. Registro digital: 2010293, Plenos de Circuito, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo III, octubre de 2015, materia administrativa, tesis PC.I.A. J/56 A (10a.), página 2689 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas».

lice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. El citado criterio prevé lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Cuyo texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido 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.". Publicada con los datos de identificación siguientes: Novena Época. Registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010 y página 7.

De la jurisprudencia transcrita se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto que no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

En consecuencia, debe decirse que, en la especie, sí existe contradicción de tesis, ya que de las consideraciones que sustentan las ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales contendientes se evidencia que partieron de hechos similares y, por tanto, examinaron una misma cuestión jurídica.

Para corroborarlo es relevante establecer lo que, en esencia, precisó el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver el amparo directo 197/2018, en atención a lo siguiente:

- El Tribunal Colegiado desestimó los conceptos de violación formulados por el quejoso en los que, en esencia, sostuvo que se vulneró su derecho de acceso a la justicia, porque la Sala interpretó incorrectamente el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula el juicio en la vía sumaria, por lo que, a su juicio, debía considerarse oportuna la presentación de la demanda, en tanto que la notificación de la resolución impugnada surtió efectos al día hábil siguiente a aquel en que se realizó, en términos de lo previsto en el artículo 70 de la ley referida.

- Consideró que la litis en el juicio de amparo consistía en dilucidar cuál era la legislación aplicable para determinar cuándo surtía efectos la

notificación de una resolución impugnada a través del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, si era el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, o bien, la legislación aplicable a la resolución impugnada, a fin de verificar la oportunidad en la presentación de la demanda.

- En ese sentido, sostuvo que, como lo interpretó la Sala responsable, a fin de verificarse la oportunidad en la presentación de la demanda debía atenderse a lo previsto en el inciso a) de la fracción I del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se establecía que las notificaciones surtían efectos de conformidad con la ley que regía el acto impugnado.

- Además, consideró que, en el caso, no resultaba aplicable la jurisprudencia 2a./J. 90/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en dicho precedente, se analizó el texto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente hasta el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, en el que expresamente se disponía que las notificaciones surtían efectos de conformidad con la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyo artículo 70 establecía que sería al día siguiente en que fueran realizadas; mientras que el texto vigente preveía expresamente que sería conforme a la ley aplicable al acto impugnado.

- En relación con la jurisprudencia y la tesis invocadas por el quejoso consideró que no resultaban obligatorias, aunado a que no las compartía, pues, a su juicio, resultaba inaplicable el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que el artículo 13, fracción I, inciso a), de la ley referida preveía expresamente que la demanda se presentaría dentro de los treinta días siguientes a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación conforme a la ley que regía el acto impugnado.

Por otro lado, de lo resuelto por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al fallar el amparo directo 472/2015, se desprende lo siguiente:

- El Tribunal Colegiado declaró esencialmente fundados y suficientes para conceder el amparo los conceptos de violación formulados por la quejosa.

- Preciso que el sobreseimiento en el juicio de nulidad se sustentó en el argumento total consistente en que se actualizó la hipótesis prevista en el ar-

título 8o., fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que conforme a la ley que rige el acto (artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) la notificación surtió efectos el mismo día en que se realizó, por lo que el plazo previsto en el artículo 58-2 de la ley referida en primer término, había transcurrido en exceso.

- Para justificar la calificativa de los conceptos de violación consideró necesario tener en cuenta que el juicio de nulidad podía tramitarse en dos vías, a saber: la ordinaria y la sumaria. Asimismo, destacó que hasta antes del veinticuatro de diciembre de dos mil trece, tanto el artículo 13 como el numeral 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo coincidían en que la demanda de nulidad debía promoverse, según la vía, dentro de los cuarenta y cinco o quince días siguientes a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución impugnada de conformidad con lo dispuesto en la propia ley. No obstante, el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, se reformó el artículo 13, fracción I, inciso a), de la ley referida para establecer que el plazo para promover la demanda de nulidad en la vía ordinaria se computaría a partir de que surtiera efectos la notificación conforme a la ley aplicable al acto combatido. Sin que el artículo 58-2 sufriera alguna modificación, por lo que cuando procediera el juicio de nulidad en la vía sumaria, la demanda debía promoverse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtiera efectos la notificación de la resolución impugnada de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- En ese sentido, consideró que el punto a dilucidar consistía en determinar si para efectos de computar el plazo para acudir al juicio de nulidad en la vía sumaria, la notificación de la resolución impugnada surtía efectos en términos del artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, el día hábil siguiente a aquel en que fuera hecha, o bien, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto es, el mismo día en que hubiera sido realizada.

- Del análisis de los artículos 13, fracción I, inciso a) y 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo advirtió una notoria ambigüedad en lo establecido en la disposición citada en último término, dado que el legislador no delimitó la norma que debía aplicarse para saber cuándo surtían efecto las notificaciones de los actos impugnados a través del juicio de nulidad en la vía sumaria; en consecuencia, atendiendo a la previsión más favorable consideró que debía aplicarse lo previsto en el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



- Lo anterior, dado que la correcta interpretación del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo excluía la posibilidad de que se aplicara la regla general prevista en el diverso numeral 13, fracción I, inciso a), y a su vez, que se atendiera a lo que prevé la legislación aplicable al acto administrativo impugnado.

- En consecuencia, sostuvo que la presentación de la demanda en la vía sumaria debía realizarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtía efectos la notificación de la resolución impugnada de conformidad con el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, que la notificación surtía efectos el día hábil siguiente al en que se practicara.

Mientras que de lo resuelto por el **Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito** en la contradicción de tesis 26/2015, se desprende lo siguiente:

- En principio, el Pleno de Circuito determinó que sí existía la contradicción de tesis denunciada y que el tema a dilucidar consistía en determinar si la legislación aplicable para identificar el momento en que surtía efectos la notificación de la resolución impugnada mediante el juicio de nulidad en la vía sumaria, era el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, o bien, el numeral 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 13, fracción I, inciso a), de la ley citada en primer término.

- Enseguida, a fin de analizar el marco jurídico que llevaría a la conclusión sobre el criterio que debía prevalecer precisó que si bien la notificación de las resoluciones impugnadas materia de las ejecutorias denunciadas como contradictorias se había realizado de conformidad con la legislación reformada el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, era necesario atender al origen de las normas para conocer su evolución legislativa.

- Del análisis de las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo advirtió que el artículo 13, fracción I, inciso a), fue modificado mediante decreto publicado el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, a fin de precisar que el plazo para promover la demanda de nulidad en la vía ordinaria se computaría a partir de que surtiera efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con la ley aplicable a la resolución referida. Sin embargo, el artículo 58-2 de la ley citada no había sufrido ninguna modificación, por lo que continuaba estableciendo que cuando proce-

diera el juicio de nulidad en la vía sumaria, la demanda debía promoverse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtía efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, el día hábil siguiente al en que fuera realizada.

- En ese sentido, del análisis de los artículos 13, fracción I, inciso a) y 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo advirtió que este último adolecía de una correcta estructura del orden gramatical, en la medida en que daba lugar a que la expresión "de conformidad con las disposiciones de esta ley" admitiera dos interpretaciones, por un lado, que debía atenderse a lo dispuesto en su texto para saber cuándo surtían efectos las notificaciones de los actos combatidos (artículo 70) y, por otro, que debían aplicarse los lineamientos generales que regían en el juicio de nulidad [artículo 13, fracción I, inciso a), que a su vez remitía al numeral 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo].

- Por tanto, atendiendo a la previsión más benéfica para los gobernados, a fin de privilegiar los derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica y lograr un acceso efectivo a la impartición de justicia, consideró que la interpretación correcta del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, excluía la posibilidad de que se aplicara la regla general prevista en el diverso numeral 13, fracción I, inciso a), de la ley referida, a fin de que se empleara la legislación que regía el acto cuya nulidad se demandaba. De tal forma que para efectos de computar el plazo para la presentación de la demanda en la vía sumaria, debía atenderse a lo previsto en el artículo 70 de la ley referida, el cual establecía que las notificaciones surtían efectos el día hábil siguiente al en que se practicaran.

De lo relatado en líneas precedentes se advierte que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** determinó que para efectos de computar el plazo para la tramitación del juicio de nulidad en la vía sumaria, resultaba inaplicable el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la medida en que expresamente el artículo 13, fracción I, inciso a), de la ley referida establecía que la demanda se presentaría dentro de los treinta días siguientes a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación conforme a la ley aplicable a la resolución impugnada.

Mientras que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** y el **Pleno en Materia Administrativa del Primer**

**Circuito**, fueron coincidentes en establecer que la correcta interpretación del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, excluía la posibilidad de que se aplicara la regla general prevista en el artículo 13, fracción I, inciso a), de la ley referida, para efectos de que se considerara que la notificación surtía efectos conforme a la ley que regía el acto administrativo cuya nulidad se demandaba. Por tanto, concluyeron que en la presentación de la demanda en la vía sumaria debía atenderse a lo que establecía el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, que la notificación de la resolución impugnada surtía efectos el día hábil siguiente al en que se practicara, sin que debiera atenderse a la ley aplicable a la resolución impugnada, pues ello resultaría perjudicial para el gobernado.

Como se desprende de lo anterior, sí existe la contradicción de criterios, ya que los órganos jurisdiccionales adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, consistente en dilucidar si para efecto de la presentación de la demanda de nulidad en la vía sumaria, la notificación de la resolución impugnada surte efectos el día hábil siguiente al en que se practique conforme a la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, o bien, si debe atenderse a la ley aplicable a la resolución impugnada.

En esa medida, el **punto de contradicción** que debe dilucidar esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar cuál es la disposición aplicable para determinar cuándo surte efectos la notificación de la resolución impugnada a través del juicio de nulidad en la vía sumaria, esto es, la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el artículo 70, conforme al cual las notificaciones surten efectos el día hábil siguiente al en que se realizan, o bien, el artículo 13, fracción I, inciso a), de la ley referida, que establece que las notificaciones surtirán efectos conforme a la ley que rige el acto impugnado.

Se arriba a lo anterior, sin que implique obstáculo para resolver la contradicción, el hecho de que los órganos colegiados hayan resuelto los asuntos sometidos a su consideración tomando en cuenta, lo previsto en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada el veinticuatro de diciembre de dos mil trece y la normatividad publicada el trece de junio de dos mil dieciséis; ya que, en lo que interesa de forma general, tienen identidad en el contenido, debido a que únicamente cambió el plazo para promover la demanda en la vía sumaria de quince a treinta días, así como en la vía tradicional de cuarenta y cinco a treinta días, ya que ello no altera la materia de análisis del presente asunto.

Aunado a que la necesidad de dilucidar precisamente el referido punto de contradicción, deriva del hecho de que pueden encontrarse pendientes asuntos que, regulados bajo el régimen rector de aquella ley, deban resolverse conforme a las directrices jurídicas que se lleguen a establecer con motivo de esta contradicción.

Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de razón y en lo conducente, la jurisprudencia 1a./J. 64/2003, que esta Segunda Sala comparte de rubro:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE AUN CUANDO LOS CRITERIOS QUE CONSTITUYEN SU MATERIA DERIVEN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS."<sup>10</sup>

De igual forma, no pasa inadvertido el hecho de que esta Segunda Sala ya se ha pronunciado respecto a una problemática similar al fallar la contradicción de tesis 72/2015; sin embargo, ello se llevó a cabo bajo la legislación vigente hasta el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, siendo que con posterioridad los preceptos bajo análisis, particularmente el artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ha sido sujeto de reformas sustanciales que incluso generan la problemática ahora planteada y que hace necesario dilucidar el presente punto de contradicción a la luz de la legislación bajo escrutinio de los órganos colegiados contendientes.

QUINTO.—**Estudio.** En principio, para resolver el criterio que con el carácter de jurisprudencia debe prevalecer es pertinente tener en cuenta lo referente al trámite del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria.

En ese sentido, es pertinente señalar que las disposiciones que regulan el juicio en la vía sumaria fueron adicionadas mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de dos mil diez, como

<sup>10</sup> Cuyo texto es: "Es procedente resolver la denuncia de contradicción de tesis propuesta respecto de tesis en pugna referidas a preceptos legales derogados, pues aun cuando el sentido único de la resolución que se dicte sea fijar el criterio que debe prevalecer, sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los que se hubieren dictado las sentencias que sustentaron las tesis opuestas, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 197-A de la Ley de Amparo, la definición del criterio jurisprudencial es indispensable, ya que es factible que aunque se trate de normas derogadas, puedan encontrarse pendientes algunos asuntos que, regulados por ellas, deban resolverse conforme a la tesis que llegue a establecerse con motivo de la contradicción.". Visible en la página veintitrés, Tomo XVIII, de diciembre de dos mil tres, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 182691.

una modalidad del juicio contencioso administrativo federal, para resolver en forma más expedita los asuntos sometidos a la competencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo que se corrobora de la exposición de motivos que dio origen a la reforma referida que, en la parte conducente, estableció lo siguiente:

"La cantidad de demandas que actualmente ingresan a este Tribunal, provoca que el tiempo en que se desarrolla el procedimiento contencioso administrativo, sea en muchas ocasiones mayor a dos años, lo que implica un cuestionamiento inconveniente a la impartición de justicia en la materia, al resolverse los asuntos después de un prolongado lapso independientemente del carácter complejo o simple de la tramitación del juicio o del grado de dificultad para su resolución, lo que desde luego atenta contra la garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17 constitucional.

"Ante estas circunstancias, es imperativo simplificar los procedimientos que se tramitan ante el Tribunal. Así, la iniciativa que hoy se presenta a su consideración, contiene una serie de adecuaciones al procedimiento contencioso administrativo para aquellos casos más sencillos en los que es conveniente simplificar la tramitación y abreviar los plazos para obtener una solución pronta a la controversia.

"La presente iniciativa plantea por tanto modificar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el propósito antes mencionado, incorporando, con la denominación de la vía sumaria, un medio procesal más rápido y sencillo para la resolución del citado procedimiento, en casos que por su materia no representan mayor complejidad y reduciéndolos además con el criterio de la cuantía, ya que casi el 70% de los juicios que se litigan ante el Tribunal, tienen una cuantía inferior a quinientos mil pesos, por lo que se propone que por la vía simplificado o sumaria se tramitarán aquellos juicios de una cuantía inferior a cien mil pesos, es decir, cinco salarios mínimos elevados al año.

"Advertida la necesidad y justificación de esta modalidad en el juicio contencioso administrativo federal, la primera cuestión que está propuesta, consiste en precisar la alternativa más conveniente para abreviar y simplificar el procedimiento jurisdiccional que nos ocupa.

"No sólo se requiere reducir tiempos para la emisión pronta de la sentencia, sino identificar los supuestos en que, una vez dictada ésta, la probabili-

dad de impugnación sea reducida y que, lograda con mayor rapidez su firmeza, sea también ágil y puntual su cumplimiento.

"En ese propósito, la iniciativa postula un método orientado por los siguientes criterios:

"a) Identificar los supuestos de procedencia de la vía sumaria en que, objetivamente, se asegure el logro de las finalidades antes mencionadas;

"b) Precisar un monto adecuado que identifique su relativa importancia cuantitativa;

"c) Confirmar que la pretensión deducida en juicio sea exclusivamente de anulación del acto impugnado, lo que facilitará dar certeza al cumplimiento de la sentencia;

"d) Reducir los supuestos en que se requiera la ampliación de la demanda y con ello, de los puntos cuestionados o, en el supuesto extremo que se presente, exista la alternativa de notificación ágil de las incidencias del juicio, y;

"e) Disminuir los casos en que se planteen cuestiones incidentales que dilaten el proceso o que alternativamente, las susodichas incidencias sólo puedan ser formuladas, tan luego quede fijada la litis.

"Conviene precisar que el juicio sumario se plantea como una modalidad de la estructura general del juicio, que de adoptarse, será de tramitación exclusiva en los supuestos específicos de procedencia, razón por la cual al incorporarse mantiene el derecho del actor para optar por el juicio en línea, en ambos casos, es decir por el procedimiento genérico o por la modalidad más rápida.

"De esta manera, la vía sumaria resulta neutral para la aplicación de todas y cada una de las características del juicio en línea, incluido el supuesto en que la autoridad, al tener el carácter de demandante, se encuentre obligada a seguirlo en línea, en los supuestos en que proceda la vía sumaria.

"Además de la cuantía para limitar la vía sumaria se propone utilizar el criterio de la materia, el tipo de resoluciones definitivas que se consideran, son fundamentalmente los actos administrativos en materia fiscal que tradicional-

mente han sido la materia principal de impugnación en el juicio que se sigue desde que el Tribunal fue establecido.

" ...

"Asimismo, se estima importante establecer la regla conforme a la cual se enmiende, procesalmente hablando, la interposición equivocada de esta vía, así como en los supuestos en que, por la naturaleza de la controversia, se vulnere alguno de los criterios que norman la presente iniciativa, como ocurre si la impugnación controvierte también una regla administrativa de carácter general o se trata de un asunto en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

"La presentación de la demanda en la vía sumaria, tendrá la particularidad de realizarse directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, con lo que se abrevia de forma sustancial el plazo de cuarenta y cinco días, que se establece para tal efecto, en el juicio normal..." (Énfasis añadido)

Así, tal como se ha pronunciado esta Segunda Sala, al adicionarse al título III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo un capítulo XI, denominado "Del juicio en la vía sumaria", el cual comprende de los artículos 58-1 a 58-15, de cuyo contenido se desprenden, entre otras cuestiones, que es procedente el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México elevado al año al momento de su emisión –la legislación vigente prevé que son quince veces–, siempre y cuando las resoluciones:

a) Provenzan de autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal.

b) Únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracciones a las normas administrativas federales.

c) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando su monto no exceda el importe referido para su procedencia.

d) Requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla.

e) Recaigan a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las anteriores y no excedan del importe señalado.

f) Se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es decir, que el juicio contencioso administrativo federal sumario procede contra resoluciones de cuantía reducida y que se refieran a temas que el Ejecutivo Federal consideró comunes, recurrentes y de poca trascendencia.

Bajo esa tesitura, la sustanciación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, una vez superados los supuestos de procedencia, sigue las reglas siguientes:

- El plazo legal para promover el juicio de nulidad en la vía sumaria era de quince días, ahora treinta, siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada, ello de conformidad con las disposiciones de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- Es improcedente el juicio de nulidad en la vía sumaria, entre otros supuestos, cuando no encuadre en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 58-2; que simultáneamente a la impugnación de una resolución de las señaladas en el artículo referido, se controvierta una regla administrativa de carácter general; o se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación.

- Antes de resolver sobre la admisión de la demanda, el Magistrado instructor resolverá sobre la improcedencia de la vía sumaria y, en su caso, ordenará que el juicio se instruya conforme a las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- En contra de la determinación de improcedencia de la vía sumaria, procede el recurso de reclamación previsto en el artículo 58-8 de la legislación de la materia.

- Admitida a trámite la demanda, se corre traslado a las partes para que dentro del plazo de quince días siguientes a la notificación de la admisión, acudan a contestar la demanda; asimismo, se fija fecha para el cierre de instrucción, el cual no debe exceder de los sesenta días siguientes a la emisión del auto admisorio.



- En la fecha fijada para el cierre de la instrucción, el Magistrado instructor se cerciorará si el expediente se encuentra debidamente integrado, en cuyo caso, declarará cerrada la instrucción; de lo contrario, fijará nueva fecha, la cual no podrá exceder de diez días.

- Una vez cerrada la instrucción, el Magistrado instructor pronunciará la sentencia dentro de los diez días siguientes. En caso de que se ordene la reposición del procedimiento administrativo o que se realice un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no exceda de un mes contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme.

- A falta de disposición expresa respecto a algún plazo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días.

De lo referido se advierte que el legislador implementó el juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria, el cual se caracteriza por ser más breve y ágil que el ordinario, puesto que se reducen los plazos, se imponen ciertas limitaciones en materia de pruebas, incidentes y recursos. Asimismo, se puede evidenciar que se fijaron reglas específicas en cuanto a su tramitación en diferentes ángulos, ya que para la presentación de la demanda, ya sea dentro de los quince días, ahora treinta, se establece que se computarán a partir de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, precisando que ello será de conformidad con las disposiciones de la propia ley, esto es, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, una vez ubicados en el tipo de juicio que nos ocupa, es decir, el tramitado en la vía sumaria, debemos tomar en cuenta que lo que se pretende dilucidar en el presente caso es si para efecto de la presentación de la demanda de nulidad en dicha vía, la notificación de la resolución impugnada surte efectos al día hábil siguiente al en que se practique, conforme al artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, o si debe tomarse en cuenta la Ley aplicable a la resolución impugnada, como lo prevé el diverso numeral 13 del ordenamiento en cita.

Bajo esa tesitura, es pertinente acotarnos a lo que al respecto invocan los artículos 13, fracción I, inciso a), 58-2, último párrafo (penúltimo párrafo en la ley publicada el trece de junio de dos mil dieciséis) y 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; cuyo contenido fue analizado por los órganos jurisdiccionales contendientes, las disposiciones referidas son del tenor siguiente:

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el D.F. 197/2018	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al fallar el A.D. 472/2015 y Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la C.T. 26/2015
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	
Texto publicado el 13 de junio de 2016	Texto publicado el 24 de diciembre de 2013
<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2009)</p> <p>Artículo 13. El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la <u>vía tradicional</u>, por escrito ante la Sala Regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea</p> <p>(...)</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2009)</p> <p><u>La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:</u></p> <p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)</p> <p>I. De <b>treinta días</b> siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:</p>	<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2009)</p> <p>Artículo 13. El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la <u>vía tradicional</u>, por escrito ante la Sala Regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea</p> <p>(...)</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2009)</p> <p><u>La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:</u></p> <p>I. De <b>cuarenta y cinco</b> días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:</p>

<p>(REFORMADO, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 2013)</p> <p>a) <u>Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta</u>, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.</p> <p>(...)</p>	<p>(REFORMADO, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 2013)</p> <p>a) <u>Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta</u>, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.</p> <p>(...)</p>
<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)</p> <p>Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la <i>vía Sumaria</i> siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:</p> <p>(...)</p>	<p>(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2010)</p> <p>Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la <i>vía Sumaria</i> siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:</p> <p>(...)</p>
<p>(REFORMADO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)</p> <p><u>La demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta ley</u> ante la Sala Regional competente.</p> <p>(...)</p>	<p><u>La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta ley</u> ante la Sala Regional competente.</p>
<p>(REFORMADO, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2010)</p> <p>Artículo 70. Las notificaciones surtirán sus efectos, el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas.</p>	<p>(REFORMADO, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2010)</p> <p>Artículo 70. Las notificaciones surtirán sus efectos, el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas.</p>

De los preceptos referidos, cuyo texto guarda identidad jurídica, salvo por lo que se refiere a los plazos para presentar la demanda, se advierte que prevén la forma en que surten efectos las notificaciones en el juicio contencioso administrativo, a saber:

1. Conforme a las reglas generales que regulan la tramitación del juicio de nulidad en la vía tradicional, la notificación de la resolución impugnada surtirá efectos de conformidad con la ley aplicable a ésta (artículo 13, fracción I, inciso a).

2. En el caso del juicio de nulidad tramitado en la vía sumaria, se prevé que la notificación de la resolución impugnada surtirá efectos "de conformidad con las disposiciones de esta Ley" (artículo 58-2, último párrafo, vigente el veinticuatro de diciembre de dos mil trece y penúltimo párrafo de la ley publicada el trece de junio de dos mil dieciséis).

3. Mientras por su lado, la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente al en que se practiquen (artículo 70).

Ahora, para dilucidar el punto de la presente contradicción es pertinente resaltar que el conflicto que pareciera generarse no se había concebido antes, pues hasta el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que se le debía dar a los artículos 13, fracción I, inciso a) y 58-2, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, era que la demanda de nulidad, tanto en la vía sumaria como en la ordinaria, debía promoverse dentro de los plazos correspondientes y que la notificación de la resolución impugnada surtía efectos de conformidad con lo dispuesto por la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, remitirse al artículo 70.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Al efecto, el texto de los preceptos interpretados era del tenor siguiente:

"Artículo 13. El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la Sala Regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea

"(...)

"I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2010)

"a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

Lo aseverado es así, si tomamos en cuenta que tales ordinales fueron motivo de análisis por parte de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 72/2015,<sup>12</sup> en la que se concluyó que la norma que debía servir de parámetro para definir cuándo surtía efectos la notificación del acto controvertido en los juicios de nulidad en la vía sumaria era el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establecía que las notificaciones surtían efectos el día hábil siguiente al en que se practicaran.

Lo anterior, dado que el legislador era claro al establecer que se atendiera a la misma Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para determinar cuándo surtían efectos las notificaciones de los actos o resoluciones que se pretendían impugnar en el juicio de nulidad y así conocer el tiempo que se tenía para su promoción. Además, se concluyó que considerarse en forma contraria a lo especificado por el legislador, es decir, que debiera atenderse a la ley que regía al acto, podría causar indefensión a quienes promovieran al tenor expreso de la norma.

La resolución emitida por la Segunda Sala se sustentó en la protección del principio de interpretación más favorable a la persona, pues de acudir a la ley que regía el acto para efecto de determinar cuándo surtía efectos la notificación de la resolución impugnada podría causar una afectación a los derechos de los gobernados.

De la resolución referida derivó la jurisprudencia 2a./J. 90/2015 (10a.), cuyos título, subtítulo y texto son los siguientes:

**"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. PARA DETERMINAR EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 24 DE DICIEMBRE DE 2013, DEBE CONSIDERARSE**

---

"(...)"

"Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

(...)

"La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente."

<sup>12</sup> Asunto resuelto por unanimidad de cinco votos, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil quince. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto en contra de algunas consideraciones.

QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SURTE EFECTOS EL DÍA HÁBIL SIGUIENTE AL EN QUE SE PRACTIQUE. Es criterio reiterado de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las notificaciones de los actos que pretendan impugnarse surten efectos conforme a la ley que los rige y que las reglas de las notificaciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, generalmente, regulan las diligencias practicadas dentro del juicio de nulidad. Sin embargo, del artículo 13, fracción I, inciso a), de ésta, vigente hasta el 24 de diciembre de 2013, correlacionado con el diverso 58-2, párrafo último, del ordenamiento indicado, deriva que para determinar el plazo para la promoción del juicio, es necesario conocer cuándo surte efectos la notificación de la resolución impugnada, para lo cual expresamente establecen que debe estarse a dicha ley. En consecuencia, la norma base para definir cuándo surte efectos la notificación del acto controvertido en el juicio sumario, es el artículo 70 de la legislación aludida, conforme al cual las notificaciones surten sus efectos el día hábil siguiente al en que se practiquen, pues a diferencia de otros casos, en éste, el legislador previó en específico que se estuviera a este cuerpo normativo. Esta decisión es acorde al principio constitucional de interpretación más favorable a la persona contenido en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de respetar los derechos de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, ya que de atender a la ley que rige al acto impugnado tratándose de multas administrativas, como sería el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual establece que las notificaciones surten efectos el mismo día en que se practican, ello podría causar perjuicio a quienes promovieron bajo la previsión expresa de las normas citadas en primer término.<sup>13</sup>

No obstante, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, se reformó el artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para establecer lo siguiente:

"Artículo 13. El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la Sala Regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando

<sup>13</sup> Publicada con los datos de identificación siguientes: Décima Época. Registro digital: 2009601, Segunda Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, materia administrativa, tesis 2a./J. 90/2015 (10a.) y página 766 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas.».

la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea

"(...)

"I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

(REFORMADO, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 2013)

"a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general(...)" (Énfasis añadido)

De la transcripción anterior, se advierte que se generó el conflicto que ahora nos atañe, pues se precisó que el plazo para promover la demanda de nulidad en la vía tradicional transcurriría a partir de que surtiera efectos la notificación de la resolución impugnada "de conformidad con la ley aplicable a ésta", es decir, que para determinar cuándo surte efectos la notificación de la resolución impugnada debía atenderse a la ley que rige el acto impugnado, ello sin haber sido modificado por el legislador el diverso numeral 58-2, en lo que interesa al presente asunto.

En ese sentido, se puede aseverar que la intención del legislador fue dar certeza del artículo aplicable a fin de definir en qué momento surte efectos la notificación de la resolución impugnada, por lo que era necesario establecer la legislación que debía aplicarse en materia de las notificaciones practicadas en los procedimientos administrativos para efecto de la interposición de la demanda.

Lo anterior se corrobora de la exposición de motivos que dio origen a la reforma referida, de la que se advierte lo siguiente:

"(...) En materia contencioso administrativa y, en concreto, los juicios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ahora bien, para la procedencia de un juicio ante el citado tribunal, es necesario, entre otras cosas, respetar los plazos establecidos en el artículo 13 de la misma, siendo del interés de la presente iniciativa, el establecido en el inciso a) de la fracción I del referido precepto legal, el cual indica que 'la demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican: I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes: a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada'

"Del dispositivo legal en comento, se advierte que la demanda de nulidad debe interponerse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, por lo que, a efecto de determinar lo anterior, es decir, en que momento surte efectos la notificación, es preciso establecer la legislación que debe aplicarse en materia de las notificaciones efectuadas en los procedimientos administrativos, para la interposición de la demanda ante el citado tribunal, en atención a que en términos de lo dispuesto por el artículo 70 del ordenamiento legal en cita, las notificaciones surten sus efectos al día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas, no obstante, tal situación se presta a ambigüedad, en razón de que puede considerarse también que la notificación de la resolución impugnada, surte efectos conforme a las disposiciones aplicables a ésta, dejando ante tal situación, en un estado de indefensión al gobernado, ante la falta de certeza del dispositivo aplicable, ya que la referida Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, omite especificar, a diferencia de la necesaria claridad y precisión la Ley de Amparo en su artículo 21 y del artículo 43 la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en donde dichos preceptos establecen: 'Artículo 21. El término de la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto'. 'Artículo 43. El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días contados a partir del día siguiente en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución'.

"Con base en lo antes señalado, se considera necesario para que no se violenten las garantías de defensa y seguridad jurídica de los gobernados, afectados por resoluciones administrativas, reformar el citado artículo 13, fracción I, inciso a), de la referida Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de especificar en qué momento surten sus efectos la resoluciones en cita, y evitar con ello dejar sin posibilidad de defensa al gobernado, en atención a que las notificaciones surten efectos en diferente momento, dependiendo del ordenamiento legal aplicable a cada caso en concreto. (...)" (Énfasis añadido)

Sin embargo, en relación con la reforma al artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es importante considerar que el artículo 58-2, último párrafo, ahora penúltimo, en el cual se prevén las reglas específicas a las que se sujeta el trámite de los juicios de nulidad en la vía sumaria, particularmente, en relación con cuándo surten efectos las notificaciones, no fue modificado, por lo que continúa estableciendo



que éstas surtirán efectos "de conformidad con las disposiciones de esta ley", es decir, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el texto de la disposición referida es del tenor siguiente:

"Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

"(...)

"La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta ley ante la Sala Regional competente." (Énfasis añadido)

De lo anterior se corrobora que se prevé que las notificaciones de las resoluciones administrativas impugnadas y tramitadas en la vía sumaria surtirán efectos de conformidad con las disposiciones de esta ley, lo cual podría admitir, al menos, dos criterios divergentes:

1. Que la notificación de la resolución impugnada surte efectos conforme al artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, al día hábil siguiente al en que fue practicada.

2. Que la notificación de la resolución administrativa impugnada surte efectos atendiendo a las reglas generales previstas para el trámite del juicio de nulidad, esto es, conforme al artículo 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, de conformidad con la ley que rige el acto o resolución impugnada.

Con base en la primera interpretación, con independencia de la ley que rija el acto y la forma en que ésta establezca que surte efectos su notificación, para efectos de la presentación de la demanda de nulidad en la vía sumaria, la notificación surtiría efectos al día hábil siguiente al en que se realice.

Mientras que conforme al segundo criterio, debería atenderse a la ley que rige el acto para determinar cuándo surte efectos la notificación. Atendiendo a dicho criterio, ésta podría surtir efectos en distintos momentos dependiendo del ordenamiento legal aplicable a cada caso en concreto. Como en el supuesto de las resoluciones contendientes en las que debía definirse

si era aplicable lo previsto en el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,<sup>14</sup> o 45 Bis 1, penúltimo párrafo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal,<sup>15</sup> conforme a los cuales la notificación surte efectos en el mismo día en que se realice.

Del contexto expuesto, se advierte que en el artículo 13 se regula la regla general para que la notificación de la resolución impugnada, para efecto de hacer el cómputo del plazo para la presentación de la demanda, sea conforme a la ley aplicable a la misma resolución; mientras que el diverso numeral 58-2, contenido dentro del apartado específico al juicio tramitado en la vía sumaria, refiere que deberá llevarse a cabo de conformidad con las disposiciones de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese sentido, a juicio de esta Segunda Sala debe considerarse que para efectos de proveer sobre la oportunidad en la presentación de la demanda en la vía sumaria, la notificación de la resolución que se pretende controvertir surte efectos conforme a la ley aplicable a la misma resolución, de conformidad con el artículo 58-2 contenido en el apartado específico de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula el juicio en la vía sumaria, esto es, debe aplicarse la propia Ley en su diverso numeral 13, fracción I, inciso a), pues debe entenderse que la regla general invocada en dicho precepto, que fue objeto de reforma, en donde se incluyó un nuevo elemento en el sistema normativo, esto es, una regla específica que rige la forma en que debe considerarse que surten efectos las notificaciones de las resoluciones impugnadas para efectos de la procedencia del juicio administrativo que debe aplicarse no sólo a la vía ordinaria sino también a la sumaria y no la que prevé el artículo 70 que en realidad se refiere a las reglas que rigen las notificaciones que se practican en el trámite del juicio de nulidad.

---

<sup>14</sup> "Artículo 38. Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas.

"Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

"Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo.

"En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional."

<sup>15</sup> "Artículo 45 Bis 1. Las notificaciones a que se refiere esta ley se practicarán como sigue:

(...)

"Las notificaciones personales surtirán efectos el día en que hubieren sido practicadas y las efectuadas por edictos el día de la última publicación.

"Los plazos establecidos en esta ley empezarán a correr el día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación respectiva."

Lo anterior se sustenta en que, tratándose de la vía sumaria, si bien el propio legislador ha implementado reglas específicas en los numerales que lo contemplan, los cuales no han sido objeto de reformas en lo que al efecto interesa, particularmente el contenido del artículo 58-2, en donde refiere que la demanda deberá presentarse dentro del término específico a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada de conformidad con las disposiciones de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, el artículo 13 reformado en donde se hace alusión a la regla general que debe regir para el momento en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada para llevar a cabo la presentación de la demanda, ya que en dicho precepto se contienen las reglas generales que deben aplicar al juicio contencioso, en la vía ordinaria o sumaria, para la promoción del juicio; mientras en el 70 las reglas se refieren a las actuaciones judiciales que se practican ya dentro del juicio de nulidad.

Además ello es así, sin que la conclusión alcanzada atente al principio constitucional de interpretación más favorable a la persona previsto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, en tanto que con la presente interpretación justamente lo que se privilegia es el derecho de certeza jurídica y que se logre un acceso efectivo a la justicia, en la medida en que implica dar oportunidad al particular para reclamar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa aquella resolución que le cause perjuicio, al prever el plazo exacto para su presentación.

Considerar lo contrario, esto es, que debe atenderse al artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, iría en contra de la regla general que el propio legislador introdujo al reformar el numeral 13, fracción I, inciso a), del aludido ordenamiento jurídico, para efectos de computar la forma en que deben surtir efectos las notificaciones de las resoluciones impugnadas para la promoción de la demanda en el juicio administrativo, la cual se debe llevar a cabo de acuerdo con la ley aplicable a la misma resolución, tanto para la vía ordinaria como sumaria.

En consecuencia, debe entenderse que el artículo 58-2, último párrafo (de la ley publicada el veinticuatro de diciembre de dos mil trece) o penúltimo (de la ley publicada el trece de junio de dos mil dieciséis), cuyo texto guarda identidad jurídica en la materia que interesa al presente asunto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer que la demanda en la vía sumaria deberá presentarse dentro de los quince días siguientes, ahora treinta, a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley, remite a lo previsto en el artículo 13, fracción I, inciso a), de la ley referida, conforme al cual las notificaciones surten efectos conforme a la ley aplicable a la resolución impugnada.

En mérito de lo expuesto, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis que sustenta esta Segunda Sala, en los siguientes términos:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL TRAMITADO EN LA VÍA SUMARIA. PARA DETERMINAR EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE CONSIDERARSE QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA SURTE EFECTOS DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Para efecto de proveer sobre la oportunidad de la presentación de la demanda en la vía sumaria, la notificación de la resolución que se pretende controvertir surte efectos conforme a la ley aplicable a la misma resolución, de conformidad con el artículo 58-2, último párrafo (de la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013) o penúltimo (de la ley publicada en el indicado medio de difusión oficial el 13 de junio de 2016), cuyo texto guarda identidad jurídica, contenido en el apartado específico de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula el juicio en la vía sumaria, esto es, debe aplicarse la propia ley en su numeral 13, fracción I, inciso a), pues la regla general invocada en dicho precepto fue objeto de reforma, en donde se incluyó un nuevo elemento en el sistema normativo, esto es, una regla específica que rige la forma en que ha de considerarse que surten efectos las notificaciones de las resoluciones impugnadas para efectos de la procedencia del juicio administrativo que debe aplicarse no sólo a la vía ordinaria, sino también a la sumaria y no la que prevé el artículo 70, que en realidad se refiere a las reglas que rigen las notificaciones que se practican en el trámite del juicio de nulidad. En ese sentido, las notificaciones de las resoluciones que se impugnen a través del juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria surtirán sus efectos conforme a la ley aplicable a la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

## **RESUELVE**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente ejecutoria, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos jurisdiccionales contendientes, y remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el toca.

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, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

**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 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL TRAMITADO EN LA VÍA SUMARIA. PARA DETERMINAR EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE CONSIDERARSE QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA SURTE EFECTOS DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Para efecto de proveer sobre la oportunidad de la presentación de la demanda en la vía sumaria, la notificación de la resolución que se pretende controvertir surte efectos conforme a la ley aplicable a la misma resolución, de conformidad con el artículo 58-2, último párrafo (de la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013) o penúltimo (de la ley publicada en el indicado medio de difusión oficial el 13 de junio de 2016), cuyo texto guarda identidad jurídica, contenido en el apartado específico de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula el juicio en la vía sumaria, esto es, debe aplicarse la propia ley en su numeral 13, fracción I, inciso a), pues la regla general invocada en dicho precepto fue objeto de reforma, en donde se incluyó un nuevo elemento en el sistema normativo, esto es, una regla específica que rige la forma en que

ha de considerarse que surten efectos las notificaciones de las resoluciones impugnadas para efectos de la procedencia del juicio administrativo que debe aplicarse no sólo a la vía ordinaria, sino también a la sumaria y no la que prevé el artículo 70, que en realidad se refiere a las reglas que rigen las notificaciones que se practican en el trámite del juicio de nulidad. En ese sentido, las notificaciones de las resoluciones que se impugnen a través del juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria surtirán sus efectos conforme a la ley aplicable a la resolución impugnada.

## 2a./J. 152/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 322/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito. 9 de octubre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis III.1o.A.30 A (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. PARA DETERMINAR CUÁNDO SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, DEBE APLICARSE EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 13 DE JUNIO DE 2016).", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado 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 III, julio de 2016, página 2157, y

Tesis PC.I.A. J/56 A (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. LA NORMA PARA DETERMINAR EL MOMENTO EN QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA ES EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 25 DE DICIEMBRE DE 2013).", aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo III, octubre de 2015, página 2689, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 197/2018.

Tesis de jurisprudencia 152/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitres de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**PENSIÓN POR JUBILACIÓN. LAS LEYES BUROCRÁTICAS QUE BENEFICIAN A LAS MUJERES AL ESTABLECER MENOS AÑOS DE SERVICIOS DE LOS EXIGIDOS A LOS HOMBRES PARA ACCEDER AL PORCENTAJE MÁXIMO DE AQUÉLLA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, NI EL QUE ORDENA QUE A TRABAJO IGUAL CORRESPONDERÁ SALARIO IGUAL, SIN TENER EN CUENTA EL SEXO, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 4o., PRIMER PÁRRAFO, Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESPECTIVAMENTE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 128/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO, PRIMERO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO (ACTUALMENTE PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO), PRIMERO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA Y PRIMERO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; EDUARDO MEDINA MORA I. Y JAVIER LAYNEZ POTISEK MANIFESTARON QUE FORMULARÍAN VOTO CONCURRENTES. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** 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, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 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 el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito), el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en apoyo al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa,

en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, en un tema de materia administrativa de la especialidad de esta Segunda Sala, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

**SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por los Magistrados del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, quienes están facultados para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

**TERCERO.—Antecedentes y criterios contendientes.** En el presente considerando se analizarán las consideraciones relevantes de los asuntos que dieron origen a la posible contradicción de criterios.

**I. Criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el expediente auxiliar 207/2019, del amparo en revisión 676/2018, en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.**

"Sobre otro tópico, el recurrente indica que el numeral impugnado debe ser analizado en función del desarrollo y desenvolvimiento actual de la sociedad, por lo que no se debe incurrir en situaciones que se tratan de evitar, como es incurrir en casos que implican discriminación y desigualdad evidente.

"Que existen cientos de precedentes, incluidas sentencias de Juzgados de Distrito y Colegiados, que han declarado inconstitucional el artículo impugnado, incluido el propio Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Morelos, lo cual, es un hecho notorio; en ese sentido, cita los expedientes 656/2017, 1898/2017 y 442/2018, todos del índice del juzgado de origen.

"Agrega que el cambio de criterio tal vez obedezca a una medida para evitar el conocimiento de los asuntos, ante el enorme número de los mismos, pretendiendo simplificar cargas de trabajo, atendiendo a cuestiones burocráticas y no a los derechos humanos.

"De este modo, que no existe una justificación objetiva y razonable para apartarse del criterio asumido en cuanto al fondo del asunto, citando como fundamento de su agravio la tesis de rubro: 'PENSIÓN POR JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO 16, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE



MORELOS, QUE PREVÉ EL ESQUEMA RELATIVO PARA LOS MIEMBROS DE ÉSTAS, AL DAR UN TRATO DESFAVORABLE A LOS VARONES RESPECTO DE LAS MUJERES, VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO.'

"Además, que en su caso, solicita que de ser necesario y procedente, se formule la correspondiente denuncia de contradicción de tesis.

"Por otro lado, que en el caso concreto, de la lectura de la norma combatida o de la exposición de motivos, no se advierte alguna justificación en cuanto a la diferencia de trato entre hombres y mujeres; sin embargo, que para tratar de justificar su decisión, la Juez analizó una norma completamente diferente, como es el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el cual, a su vez remite al artículo 60 de la derogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado.

"Que en la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos, se advierte que la única justificación para contemplar un trato diferenciado se debió a la naturaleza de las funciones desempeñadas, como son los cuerpos de seguridad pública y el resto de trabajadores.

"Asimismo, que actualmente está derogado el artículo 60 de la anterior Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado y que la legislación vigente, entre sus periodos de cotización y asignación de porcentajes no establece diferencia alguna en el género del solicitante.

"Indica que la reforma al artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, contiene una diferenciación no objetiva, desigual y discriminatoria pero sólo entre el mismo género de mujeres, al establecer un trato diferente entre trabajadoras que sí son madres y quienes no lo son. Agrega que lo anterior, no guarda relación directa con el tema de fondo del amparo, como es la distinción no objetiva ni razonable entre el varón y la mujer por la simple diferencia de género.

"Continúa exponiendo que en el amparo en revisión 248/2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, examinó el artículo 60 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, analizándose un dictamen que data del seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, reconociéndose derechos especiales derivados de una reivindicación histórica y positiva en favor de las mujeres.

"Sin embargo, que –a su decir– ese precedente no puede aplicarse por analogía, porque en el precepto combatido no obra alguna justificación en la exposición de motivos.

"El quejoso manifiesta que tan dañino es la supuesta superioridad del hombre, como aquellos que piensan que a través de medidas compensatorias evidencian la superioridad de la mujer; máxime que existen otras medidas compensatorias basadas en la equidad, la proporcionalidad, las capacidades, posibilidades, identidad, etcétera.

"Por otro lado, que lo mínimo que se debe exigir al juzgador es una ponderación y análisis de las circunstancias actuales históricas, sociales, culturales y legales, que en su conjunto constituyan una justificación para modificar el criterio imperante, por lo que no deben basarse en situaciones dadas en el siglo pasado.

"En ese sentido, que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, alude a una diferencia en los años para acceder a una pensión, mientras que en la norma combatida se establecen distintos porcentajes de pensión dependiendo del género del trabajador, por lo que no se trata del mismo tema de discriminación y/o medida compensatoria.

"Añade que la juzgadora incurre en manifestaciones estereotipadas, prejuiciosas y dogmáticas, pues sigue considerando a la mujer como una ama de casa o una madre que debe ser favorecida por la ley; lo cual, afirma que le irroga perjuicio porque se concluye que el quejoso como hombre no contribuyó al bienestar de la familia ni al desarrollo de la sociedad en igualdad de circunstancias.

"Que bajo la perspectiva analizada resulta desafortunado ser varón; asimismo, que la juzgadora confunde la norma combatida, la cual, carece de justificación, con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado; dado que el quejoso no pide una disminución de años para acceder a la pensión, sino que ante haber laborado el mismo número de años que una mujer, el porcentaje de jubilación debe ser igual.

"Sostiene que existan más trabajadores que trabajadoras no es una cuestión imputable al recurrente y no constituye una fuente de afectación al erario o las finanzas, porque los varones y las mujeres cotizan en forma idéntica, tanto en el periodo de tiempo como en el monto, no habiendo excepción alguna o situación favorable en beneficio del varón.

"En cuanto al tema de las finanzas, que afecta más al erario la corrupción que el pago de una pensión justa.

"Que la norma impugnada tiene una real medida discriminatoria y no así una acción afirmativa temporal; en ese sentido, que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, establece claramente el principio de igualdad entre hombres y mujeres; además, determina que la existencia de las supuestas acciones afirmativas deben ser por periodos de tiempo determinado y plenamente justificadas; máxime que cualquier medida que tenga como fin promover la igualdad entre hombre y mujer debe estar debidamente contemplada dentro de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

"Luego, que el numeral combatido no contiene una temporalidad en la medida contemplada (sic) y, la misma, no está contemplada en la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, lo que implica que es violatorio de los derechos humanos.

"Los argumentos antes sintetizados devienen infundados, los cuales, se estudiarán en conjunto dado su íntima relación entre sí.

"Para poner en contexto los agravios formulados por el recurrente, cabe indicar que el artículo 58, primer párrafo, fracción I, inciso f), fracción II, inciso d), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, dispone:

"Artículo 58. La pensión por jubilación se otorgará a los trabajadores que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado y/o de los Municipios, de conformidad con las siguientes disposiciones:

"I. La pensión por jubilación solicitada por los trabajadores, se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

"...

"f) Con 25 años de servicio 75%; ...

"II. Las trabajadoras tendrán derecho a su jubilación de conformidad con el siguiente orden:

"...

"d) Con 25 años de servicio 85%;'

"Como se advierte del arábigo antes inserto, podrán acceder a una pensión por jubilación, las personas que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado y/o de los Municipios, cuyo porcentaje

de pensión variaría de acuerdo con los años de servicio y del género de la parte trabajadora.

"Así, por veinticinco años de servicio, los hombres acceden a un porcentaje de su pensión del setenta y cinco por ciento; en cambio, las mujeres por los mismos años de servicio, les corresponde un porcentaje del ochenta y cinco por ciento.

"En este tenor, la litis constitucional estriba en determinar si transgrede el principio de igualdad y no discriminación, la diferencia en el porcentaje de las pensiones para hombres y mujeres, contenido en el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Al respecto, este tribunal comparte los argumentos expuestos en la sentencia recurrida y, en específico, que la diferencia en el porcentaje de pensión es una acción afirmativa que tiene como finalidad lograr una igualdad sustancial entre hombres y mujeres, por ende, no existe violación al principio de igualdad y no discriminación.

"Para empezar, es cierto que en la exposición de motivos del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no se estableció una justificación del porqué los hombres tienen un porcentaje de pensión menor por los años de servicios prestados en relación con las mujeres.

"Empero, como bien lo indicó la juzgadora de amparo, aun cuando se suele acudir a la exposición de motivos para desentrañar el contenido de las normas y, de esta manera, conocer las razones por las que, en su caso, el legislador estableció un trato desigual a supuestos de hecho equivalentes, lo cierto y definitivo es que, no es necesario que las razones para establecer un trato diferenciado se contengan en la exposición de motivos o en el proceso legislativo que le haya dado origen, puesto que la fundamentación y motivación de las normas puede deducirse del propio precepto que establezca el trato diferenciado, acorde con su contexto y la finalidad de la regulación de que trate, dado que lo relevante es la razonabilidad de trato, como criterio básico para la producción normativa.

"Es aplicable la tesis 2a. XXVII/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA." (se transcribe)

"Partiendo de lo anterior, contrario a lo sostenido en los agravios, de la lectura del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en relación con su exposición de motivos, sí se advierte la finalidad de la disposición en estudio.

"Primero, antes de la reforma aludida, la norma otorgaba igual trato en el porcentaje de la pensión a los hombres y a las mujeres en general, salvo que estas últimas tuvieran hijos, en cuyo caso, las madres tenían un porcentaje de jubilación mayor en relación con los hombres y las mujeres sin hijos.

"La diferencia de trato entre mujeres con hijos y sin hijos, llevó al legislador ordinario a considerar que se encontraban en desventaja las mujeres que no tuvieran hijos, por lo que estimó corregir tal situación al reformar el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial el seis de abril de dos mil cinco, para establecer que las mujeres (con o sin hijos) tuvieran derecho al mismo porcentaje de jubilación por los años de servicio prestados.

"Para ilustrar lo anterior, se transcribe la parte conducente de la exposición de motivos: (se transcribe)

"De la reseña anterior, se puede desprender que la esencia fundamental de la reforma referida fue otorgar un beneficio a la mujer.

"Ahora bien, es verdad que la actual redacción del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no establece una igualdad formal entre hombres y mujeres; sin embargo, tal circunstancia no resulta inconstitucional, pues el legislador ordinario adoptó medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas 'acciones afirmativas', para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas, lo cual, no resulta violatorio de los principios de igualdad y no discriminación.

"De esta manera, el artículo 1o. constitucional contiene el derecho a la igualdad de todas las personas y, por tanto, prohíbe la discriminación por los motivos que expresamente enumera, y de cualquier otro modo que implique un menoscabo para la dignidad humana o para los derechos y libertades de las personas, lo que tiene como finalidad la paridad en el trato a los individuos.

"Esta igualdad formal ante la ley no es absoluta, sino que pueden existir elementos de diferenciación jurídica de trato cuando constituya una acción afirmativa tendente a compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos, como son las mujeres en el ámbito laboral.

"Y, si bien, existen diversas medidas afirmativas que puede implementar el legislador, como bien se sostiene en los agravios, no menos verdadero es que al analizar si una norma respeta la garantía de igualdad, al juzgador constitucional no le compete examinar la oportunidad del criterio adoptado por el legislador, ni su mayor o menor adecuación al fin que la norma persigue, ni decidir si la medida cuestionada es la mejor de las que podían aplicarse, sino únicamente la constitucionalidad de la medida adoptada a través de un análisis más estricto cuando verse sobre categorías sospechosas.

"Es aplicable la tesis 2a. LXXXV/2008, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.' (se transcribe)

"Por otro lado, no se puede coincidir con el quejoso en cuanto sostiene que esa acción afirmativa trata de demostrar alguna 'superioridad de la mujer'.

"En cambio, las acciones afirmativas son un ejemplo de tratos diferenciados objetivos y razonables. Estas acciones constituyen medidas temporales cuyo fin es acelerar la participación, en condiciones de igualdad, de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad o desventaja en el ámbito político, económico, social, cultural y en cualquier otro.

"El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer considera que el fin de estas medidas es la eliminación de 'las causas y consecuencias de la desigualdad sustantiva o de facto' y que se lleven a cabo 'los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas'. En consecuencia, considera que la aplicación de estas acciones no constituye una excepción a la regla de no discriminación, sino parte de una estrategia necesaria para lograr la igualdad sustantiva entre la mujer y el hombre en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Es decir, resultan medidas objetivas y razonables que responden a un esquema de desigualdad estructural.

"Consecuentemente, contrario a lo sostenido en los agravios, las acciones afirmativas hechas por el legislador para compensar desigualdades estructurales, de ninguna forma trata de demostrar que las mujeres son superiores, sino que, a través de éstas, se pretende lograr la igualdad sustantiva entre

hombres y mujeres por medio de acciones que permitan la igualdad de oportunidades en los sectores productivos.

"En relación con la necesidad de adoptar acciones afirmativas a favor de las mujeres por tratarse de un grupo vulnerable, la juzgadora natural indicó que la necesidad de establecer ese tipo de acciones no han sido superadas en la actualidad.

"Indicó que en términos del informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, el porcentaje de pensionados es casi dos veces mayor en los varones que en las mujeres.

"Además, que conforme al libro 'Mujeres y Hombres en México 2015', el trabajo doméstico constituye una carga desproporcionada para las mujeres que perpetúa su subordinación y explotación.

"A su vez, que el libro 'Mujeres y Hombres en México 2017', del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ponía en evidencia las disparidades entre hombres y mujeres, en virtud que, entre otras cuestiones, es mayor el número de hombres económicamente activos; la remuneración de las mujeres es inferior en relación con los hombres; es mayor el número de mujeres económicamente activas que no tienen acceso a un trabajo formal; que un mayor porcentaje de mujeres no tienen acceso a una institución de seguridad social; por cada tres horas que una mujer destina al trabajo doméstico, los hombres dedican una.

"Además, que bastaba observar la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, para advertir que la incorporación de las mujeres en el mercado laboral está acompañada de un desequilibrado reparto de las tareas reproductivas, de cuidados de la familia y las tareas del hogar.

"En consecuencia, la juzgadora de origen concluyó que no se ha logrado la igualdad buscada entre hombres y mujeres.

"Como se advierte de la reseña antes efectuada, la Juez de origen citó los estudios técnicos que estimó adecuados para determinar que exista una desigualdad entre hombres y mujeres, los cuales, fueron realizados en un periodo que data entre dos mil catorce a dos mil diecisiete, concluyéndose de forma unánime en todos esos estudios que efectivamente existía la desigualdad referida.

"De esta manera, deviene infundado lo alegado en relación a que la juzgadora natural se basó en argumentos del siglo pasado para sostener que

todavía existía diferencias estructurales entre hombres y mujeres; en cambio, como se asentó de manera previa, su conclusión se fundamentó en estudios técnicos recientes que permiten advertir la justificación de la medida afirmativa establecida por el legislador en el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Lo antes expuesto, pone en evidencia que la justificación de la medida adoptada por el legislador ordinario en el artículo combatido, de ninguna forma se pretendió probar a través de las mismas razones históricas que dieron lugar a declarar la constitucionalidad del artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, cuyo estudio fue materia de análisis en el amparo directo en revisión 2360/2015 y en el amparo en revisión 248/2012, resueltos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de siete de octubre de dos mil quince y veinticuatro de octubre de dos mil doce, respectivamente.

"En estrecha relación con lo anterior, en la sentencia recurrida tampoco se adujo que eran aplicables por analogía los criterios emitidos por el Máximo Tribunal del País a que se hizo alusión en el párrafo que antecede, por lo que, sobre el particular no existe materia de análisis.

"De modo que, este tribunal comparte la determinación de la juzgadora de amparo en el sentido que el artículo impugnado no contraviene el principio constitucional de igualdad y no discriminación entre el hombre y la mujer, porque para garantizar su igualdad sustantiva o material, el legislador previó un beneficio a favor de las mujeres, por formar parte de un grupo menos favorecido.

"En efecto, si bien se advierte un trato desigual entre hombres y mujeres, pues el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos hace una diferenciación de trato dependiendo entre mujeres y hombres, respecto del porcentaje de pensión derivado de los años de servicios, se considera que existe una razón que lo justifica, esto es, se trata de una acción afirmativa encaminada a proteger a las mujeres para fomentar su inclusión en el mercado laboral.

"Por otro lado, la impartición de justicia con base en una perspectiva de género, en ningún momento pretende perjudicar a los varones, como de manera desacertada se sostiene en los agravios, sino que se trata de un método que debe imperar en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad



que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.

"Al respecto, se cita la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto:

"ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.' (se transcribe)

"Ahora bien, es cierto que no existe una vigencia determinada respecto del trato diferenciado contemplado en el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Empero, la temporalidad de una acción afirmativa no significa que tenga que tener una vigencia establecida de antemano, sino únicamente que su duración está condicionada al fin buscado.

"Como se explicó, las acciones afirmativas constituyen medidas temporales para compensar a grupos que se encuentran en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y, con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial.

"De modo que, dada la propia naturaleza de las acciones afirmativas, su duración depende de la eliminación o aminoración de la situación de desventaja de los grupos que se pretenden proteger, por ende, la temporalidad en su duración no se refiere a la obligatoriedad de señalar un tiempo predeterminado de duración, sino al cumplimiento de la finalidad respectiva.

"Por otra parte, cabe indicar que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, no establece que todas las acciones afirmativas deben estar contempladas en la política nacional de igualdad, ni tampoco exige que dichas acciones tengan que tener un tiempo de duración fijo determinado de antemano, por lo que lo alegado al respecto carece de materia de análisis.

"Ahora bien, no pasa desapercibido que la Juez de origen consideró que es inconveniente disminuir los años de servicios para jubilarse en favor de los hombres, dada la posibilidad de generarse un problema de finanzas públicas.

"Sin embargo, al margen de la juridicidad de la consideración referida, de cualquier forma, debe imperar la determinación sustancial relativa a que

la diferencia en el porcentaje de la pensión contemplada en el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se trata de una acción afirmativa en beneficio de las mujeres, por formar parte de un grupo menos favorecido.

"En consecuencia, sí existe una justificación objetiva y razonable para la diferencia de trato contemplado en tal precepto legal, por lo que éste no contraviene el principio constitucional de igualdad y no discriminación entre el hombre y la mujer.

"Por ende, dado que el recurrente no expone algún otro argumento tendente a demostrar la ilegalidad de la determinación asumida en la recurrida, ni este tribunal advierte de oficio alguna violación que reparar en su favor, debe concluirse que, si bien existe un trato desigual entre hombres y mujeres, pues se hace una diferenciación de trato entre mujeres y hombres, respecto del porcentaje de pensión derivado de los años de servicios, se considera que existe una razón que lo justifica, esto es, se trata de una acción afirmativa encaminada a proteger a las mujeres para fomentar su inclusión en el mercado laboral.

"Por las razones antes expuestas y en una nueva reflexión del tema, a pesar de que se analizan artículos análogos al estudiado en esta ejecutoria, es que no se comparte la jurisprudencia IV.2o.A. J/13, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro: 'PENSIÓN POR JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTELEÓN, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL 24 DE DICIEMBRE DE 1993, QUE FIJA UN PORCENTAJE SOBRE EL SALARIO DE COTIZACIÓN NETO INFERIOR PARA LOS HOMBRES, AUNQUE TENGAN LOS MISMOS AÑOS DE SERVICIO QUE LAS MUJERES, VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD DE TRATO ANTE LA LEY, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO A, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'; ni la tesis XVIII.1o.2 A (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, de epígrafe: 'PENSIÓN POR JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO 16, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MORELOS, QUE PREVÉ EL ESQUEMA RELATIVO PARA LOS MIEMBROS DE ÉSTAS, AL DAR UN TRATO DESFAVORABLE A LOS VARONES RESPECTO DE LAS MUJERES, VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO.'

"Por lo demás, cabe indicar que la circunstancia que existan diversas resoluciones y criterios jurisdiccionales que concluyan en sentido opuesto a

lo afirmado en esta ejecutoria (como es la ejecutoria dictada el veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, dentro del expediente auxiliar 876/2018, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región o la diversa ejecutoria de veintidós de enero de dos mil quince, dictada en el expediente 277/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Decimoctavo Circuito), de ninguna forma obliga a este órgano jurisdiccional por no tratarse de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Plenos del mismo Circuito del que está auxiliando este tribunal, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

"Por último, al sustentarse un criterio contradictorio a lo expresado en la jurisprudencia y tesis aislada antes citadas, procédase a realizar la respectiva denuncia de contradicción de tesis.

"Corolario de lo antes expuesto, al resultar los agravios inatendibles por un lado e infundados por otro, procede confirmar la sentencia recurrida. ..."

**II. Criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 559/2005, mismo que es similar al sustentado en los amparos en revisión, 57/2003, 157/2003, 158/2003 y 159/2003.**

"En esa tesitura, el primero de los agravios planteados por la recurrente resulta infundado.

"En otra directriz, la recurrente refiere en el tercer agravio que, el Juez Federal paso inadvertido que el concepto de igualdad se traduce jurídicamente en que varias personas se encuentren en determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones; por lo que, bajo esa idea, el varón y la mujer son iguales sólo por lo que respecta a su naturaleza genérica como seres humanos, ya que en lo que corresponde a cualidades biológicas, físicas, psicológicas, estructurales, son desiguales y, por tal razón la igualdad no debe interpretarse como absoluta entre ambos sexos.

"Agrega, que el trato igual a los iguales no se da en el caso concreto, dadas las diferencias esenciales que se mencionaron; lo cual se robustece con la interpretación teleológica del artículo 1o., constitucional, pues al decir 'individuo' se está refiriendo tanto a la mujer como al hombre; por lo que, la diferencia de años prestados que la ley exige al hombre y a la mujer para jubilarse con el monto proporcional de la pensión que indica, no viola la garantía de igualdad, sino por el contrario, el Congreso al expedir la ley consideró las características esenciales de la mujer y por naturaleza debe soportar ciertos

trastornos físicos (maternidad) y a fin de salvaguardarlas, dispuso que se jubilaran a los veintiocho años de servicio, dos años menos que en el caso del hombre.

"Estos argumentos son infundados, por las siguientes razones siguientes.

"Así es, el precepto impugnado, en lo conducente dispone:

"SEXTO.—Los servidores públicos que se encontraban sujetos al régimen de cotización previsto en el ordenamiento abrogado, podrán jubilarse a los treinta años de servicio y veintiocho en el caso de la mujer, alcanzando una pensión proporcional a su último salario de cotización neto, conforme a la siguiente tabla:

Mujeres Años de servicio	Hombres Años de servicio	Monto de pensión
28	30	85%
29	31	90%
30	32	95%
31	33	100%'

"Ahora bien, la parte del artículo que el agraviado estimó inconstitucional es aquella en la cual se establece el monto de las pensiones que deberán recibir los servidores públicos que se encontraban sujetos al régimen de cotización de la ley abrogada, fijándose un porcentaje sobre el último salario de cotización neto, porcentaje que no es igual según se trate de hombre y mujeres, aunque se tengan los mismos años de servicio cotizados, consignándose siempre en uno inferior para los varones.

"Esta disposición, tal y como la adujo el a quo resulta violatoria de la garantía de igualdad contenida en el artículo 4o. constitucional, referida a la igualdad ante la ley de hombres y mujeres.

"El artículo 4o. de la Constitución Federal, en su segundo párrafo, dispone:

"«Artículo 4o.» (se transcribe)

"La igualdad, como garantía individual, prevista de manera genérica por el artículo 1o. constitucional y retomada en diversas artículos constitucio-

nales que establecen garantías específicas, presupone la existencia de una cierta y determinada situación en la cual se encuentran una pluralidad de sujeto y dentro de la cual tienen la capacidad de adquirir os mismo derechos y obligaciones.

""Así, la igualdad jurídica es pues, el conjunto de posibilidades y capacidades inherentes al ser humano e implica una prohibición respecto a la instauración de distinciones o diferencias entre las personas como tales.

""En otras personas, (sic) la igualdad es pues, el conjunto de posibilidades y capacidades inherentes al ser humano e implica una prohibición respecto a la instauración de distinciones o diferencias entre las personas como tales.

""En otras palabras, la igualdad como contenido de garantía individual se apoya en que todo ser humano, desde el momento en que nace, está colocado en una situación, aunque debe hacerse notar que esta noción abstracta de igualdad se ve permeada por las condiciones fácticas y sociológicas existentes, de tal manera que no siempre se puede dar el mismo trato a todos los individuos, sino que se trata de que a todos aquellos colocados en la misma situación jurídica se les trate igual, lo que significa asimismo, que respetándose el principio de equidad, deberá darse trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

""En esa directriz, conviene retomar las ideas plasmadas en la exposición de motivos de la reforma al artículo 4o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro.

""En dicho texto, que incluyó modificaciones al artículo 123 constitucional, entre otros, se manifestó:

""(se transcribe)

""Esta reforma constitucional pretendió elevar el nivel de desarrollo nacional en todos sus aspectos; fortalecer la construcción de una sociedad más justa, formada por hombres y mujeres solidarios.

""En ese contexto, la igualdad jurídica de hombres y mujeres ante la ley, derivada de un postulado constitucional, que tuvo por objeto evitar la discriminación de estas últimas en la vida familiar y colectiva, implica incluso en el ámbito laboral, reconocer el papel importantísimo que desempeña la mujer mexicana en la vida económica del país, en razón de que la mitad o más de nuestro potencial humano está constituido por mujeres capaces de enriquecer

todos los espacios sociales, culturales políticos nacionales, al mismo tiempo que logran su propia superación como personas, profesionalitas y ciudadanas.

"Asimismo, la exposición de motivos de la reforma constitucional que se reseña, al referirse específicamente a las cuestiones laborales señaló:

"(se transcribe).

"Entonces, es claro que a garantía de igualdad entre hombres y mujeres reconocida por el artículo 4o. constitucional, prohíbe hacer distinciones o establecer diferencias respecto a las condiciones en que prestan sus servicios y desarrollan sus actividades hombres y mujeres, excepto aquellas referidas a la condición biológica de la maternidad, pues en la exposición de motivos en comento, como lo he visto, se consagra la igualdad jurídica entre ambos, situación que destruye el argumento que en este sentido se esgrime inconforme, es decir, que no es justificable que a los hombres y mujeres, se le imponga por igual, las mismas obligaciones y derechos en el ámbito jurídico y social, pues, reitérese, la única diferencia es la protección que necesariamente debe otorgarse a las mujeres en razón de la maternidad, de ahí que también debe desestimarse la mujer tenga que sufrir ciertos trastornos físicos, hacen necesario su protección y, por tanto, justifica el trato distinto que en relación con el hombre se le da en la norma impugnada.

"Consecuentemente en acatamiento al principio constitucional de igualdad entre el varón y la mujer, tampoco resultan admisibles las diferencias entre los sexos tratándose de los montos de pensión que deben percibir al cumplir los años de servicios que les dan derecho a jubilarse, por las mismas razones ya expresadas, máxime que el artículo 123, apartado B, fracción V, de la Constitución Federal –que contra lo aseverado por el recurrente, es aplicable al caso porque se refiere a la igualdad en percepción de salarios por el mismo trabajo, independientemente del sexo, de ahí que tal principio cobra también vigencia en relación con las demás prestaciones establecida a favor de los trabajadores, como lo es la pensión por jubilación– establece: (se transcribe).

"En este contexto, si aceptamos la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, como correctamente lo hizo notar el a quo, tal principio impide el establecimiento de distinciones o diferencias arbitrarias sobre las condiciones en que prestan sus servicios, o bien, respecto del derecho que ambos géneros tienen a obtener su jubilación sin que sea válido admitir lo señalado por la recurrente, en cuanto a que los argumentos expresados por el juzgador para arribar a la determinación de que la norma impugnada es constitucional, son estériles por referirse a las condiciones de trabajo, y no así

en materia de pensiones, pues es evidente que el derecho a obtener una pensión por jubilación constituye una prestación de índole laboral y, por ende, como lo señaló el juzgador, la prohibición de hacer diferencias respecto a las condiciones en que prestan sus servicios los hombres y las mujeres, tampoco son aceptables cuando se trata de montos de pensión que los trabajadores tienen derecho a percibir.

“Entonces, es patente que resulta contrario a la garantía de igualdad el artículo sexto transitorio reclamado, al establecer o fijar los montos de las pensiones jubilatorias en porcentajes del último salario de cotización neto, que varían según se trate de hombres y mujeres, aun y cuando se tengan los mismos años de servicio, variación que resulta, en todas las hipótesis previstas, desfavorable para los hombres que perciben como pensión un porcentaje sobre el salario de cotización inferior al que reciben las mujeres.

“En similares términos se pronunció este Tribunal Colegiado al resolver el amparo en revisión 159/2003/-II; en sesión celebrada el dos de octubre de dos mil tres.

“En consecuencia, ante lo inoperante e infundado de los agravios formulados por la autoridad recurrente, lo procedente es confirmar la resolución recurrida.

“Por lo expuesto y fundado resuelve:

“PRIMERO.—Se confirma la resolución recurrida

“SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a José Luis Hernández Mata, en contra del acto de autoridades precisada en el resultado primero de esta ejecutoria, para los efectos puntualizados en la sentencia recurrida.’

“Del criterio anterior se generó la tesis siguiente:

“PENSIÓN POR JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTELEÓN, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL 24 DE DICIEMBRE DE 1993, QUE FIJA UN PORCENTAJE SOBRE EL SALARIO DE COTIZACIÓN NETO INFERIOR PARA LOS HOMBRES, AUNQUE TENGAN LOS MISMOS AÑOS DE SERVICIO QUE LAS MUJERES, VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD DE TRATO ANTE LA LEY, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO A, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El artículo sexto transitorio de la Ley del Instituto

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (Isssteleón), reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial el 24 de diciembre de 1993, establece que los servidores públicos que se encontraban sujetos al régimen de cotización previsto en la abrogada ley que regía a dicho instituto, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de enero de 1983, podrán jubilarse a los treinta años de servicio los hombres y a los veintiocho las mujeres, alcanzando una pensión proporcional a su último salario de cotización neto conforme a la tabla que contiene la misma disposición. En ese sentido, si el porcentaje contenido en dicha tabla es inferior para los hombres respecto al de las mujeres, aun cuando tengan los mismos años de servicio cotizados, es evidente que dicha disposición transitoria viola la garantía de igualdad de trato ante la ley prevista en los artículos 4o. y 123, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establece diferencias arbitrarias sobre las condiciones en que se otorga la pensión por jubilación a hombres y mujeres, específicamente en cuanto al porcentaje del último salario base de cotización de ésta.'. (Novena Época. Registro digital: 172716. Tribunales Colegiados de Circuito, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2007, Tomo XXV, materias administrativa y laboral, tesis IV.2o.A. J/13, página 1458)

**III. Criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito (antes Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito), al resolver el amparo en revisión 277/2014, mismo que es similar al sustentado en el amparo en revisión 462/2015.**

"II. Inconstitucionalidad del artículo 58, fracciones I y II, de la Ley del Servicio Civil del Estado.

"En el primero y tercero conceptos de violación, aduce el impetrante que la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en su artículo 58, fracciones I y II, transgrede lo dispuesto por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, en virtud de que por un mismo periodo laborado se le concede un porcentaje de pensión menor en relación con la mujer, lo cual hace una distinción por cuanto al género entre los trabajadores que hayan prestado sus servicios al Estado.

"El concepto de violación esgrimido es sustancialmente fundado y suficiente para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado.

"Como quedó precisado anteriormente, en el decreto mil cincuenta y seis, de once de diciembre de dos mil trece, se concedió al quejoso la pensión



por jubilación a razón del cincuenta por ciento sobre el equivalente a seiscientos salarios mínimos vigentes en el Estado de Morelos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58, fracción I, inciso k), de la Ley del Servicio Civil de dicha entidad, la cual sería cubierta mensualmente a partir del día siguiente al en que se separara de sus labores, por la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado en cita, con cargo a la partida presupuestal destinada para tal efecto; pensión que se incrementaría de acuerdo al aumento porcentual del salario mínimo general correspondiente al área del Estado de Morelos, integrándose el salario por las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

"El dispositivo legal impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 58. La pensión por jubilación se otorgará a los trabajadores que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado y/o de los Municipios, de conformidad con las siguientes disposiciones:

"I. La pensión por jubilación solicitada por los trabajadores, se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

"a) Con 30 años de servicio 100%;

"b) Con 29 años de servicio 95%;

"c) Con 28 años de servicio 90%;

"d) Con 27 años de servicio 85%;

"e) Con 26 años de servicio 80%;

"f) Con 25 años de servicio 75%;

"g) Con 24 años de servicio 70%;

"h) Con 23 años de servicio 65%;

"i) Con 22 años de servicio 60%;

"j) Con 21 años de servicio 55%; y

"k) Con 20 años de servicio 50%.

"Para los efectos de disfrutar esta prestación, la antigüedad puede ser interrumpida o ininterrumpida.

"Para recibir esta pensión no se requiere edad determinada.

"II. Las trabajadoras tendrán derecho a su jubilación de conformidad con el siguiente orden:

"a) Con 28 años de servicio 100%;

"b) Con 27 años de servicio 95%;

"c) Con 26 años de servicio 90%;

"d) Con 25 años de servicio 85%;

"e) Con 24 años de servicio 80%;

"f) Con 23 años de servicio 75%;

"g) Con 22 años de servicio 70%;

"h) Con 21 años de servicio 65%;

"i) Con 20 años de servicio 60%;

"j) Con 19 años de servicio 55%; y

"k) Con 18 años de servicio 50%.

"Para efecto de disfrutar esta prestación, la antigüedad se entiende como el tiempo laborado en forma efectiva, ininterrumpidamente o en partes.

"Para recibir esta prestación no se requiere edad determinada.

"El monto de la pensión mensual a que se refiere este artículo, en ningún caso podrá ser inferior al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

"En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta ley.'

"Pues bien, del artículo transcrito se advierte que el legislador estableció para la obtención de la pensión por jubilación de los servidores públicos de cualquiera de los tres Poderes del Estado y/o de los Municipios, una diferencia

del porcentaje de salario que percibirán los trabajadores en relación con las trabajadoras, por años de servicio laborados, pues, no obstante que los varones y las mujeres tengan los mismos años de servicio, a estas últimas se les concede un diez por ciento más de pensión, mientras que a los primeros se les exige dos años más de tiempo laborado para obtener el mismo porcentaje de pensión.

"Ahora, los artículos 1o., 4o. y 123, apartado B, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que interesa, refieren lo siguiente:

"Artículo 1o.' (se transcribe)

"Artículo 4o.' (se transcribe)

"Artículo 123.' (se transcribe)

"En ese sentido, es importante mencionar que el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley todas las personas ubicadas en la misma situación jurídica deben ser tratadas por igual, por lo que la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluyan modos sutiles de discriminación.

"Lo anterior se apoya en la tesis 1a. CLXXVI/2012 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, Décima Época, página 482, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

""DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.' (se transcribe)

"Por otra parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 24, dispone:

"Artículo 24.' (se transcribe)

"Numeral que ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sosteniendo que la noción de igualdad deriva directa-

mente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana y la Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIX/2013 (10a.), visible en el Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, Décima Época, «del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*» en cuanto a dicho derecho humano expuso:

"IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.' (se transcribe)

"Además, en el 'Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad', de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se cita que 'la noción de igualdad ... es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma los discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad'.

"Y, por otra parte, se refiere que la igualdad puede entenderse en dos dimensiones: como principio y como derecho.

"En las fojas 30 y 31, de dicho protocolo, se dice que la igualdad como principio, fundamenta y da sentido a todo el andamiaje jurídico de origen nacional e internacional y a los actos que derivan de él, ya sean formal o materialmente administrativos, legislativos y judiciales.

"Que respecto al principio de igualdad, la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por México, señala que:

"Tiene carácter de *ius cogens*, por lo que no admite acuerdo en contrario. Ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental puede ser admitido.

"Es aplicable a todos los Estados, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional.

"Implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede contrariar el principio de igualdad y no discriminación.

"Genera efectos inclusive entre particulares.

"Y, como derecho, la igualdad constituye una herramienta subjetiva para acceder a la justicia; es decir, otorga titularidad a las personas para reclamar, por diversas vías, la realización efectiva de la igualdad en el ejercicio del resto de los derechos.

"En el mismo sentido, conviene precisar que de la exposición de motivos de la reforma al artículo 4o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, que también incluyó modificaciones al artículo 123 constitucional, se advierte lo siguiente: (se transcribe)

"Lo anterior pone de manifiesto que la garantía de igualdad entre hombres y mujeres reconocida por el artículo 4o. constitucional, ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias, así como establecer diferencias respecto a las condiciones en que prestan sus servicios y desarrollan sus actividades hombres y mujeres, excepto aquellas referidas a la condición biológica de la maternidad que necesariamente debe otorgarse a las mujeres.

"Apoya dichas manifestaciones la tesis aislada 1a. CLII/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 262, Tomo XXVI, julio de 2007, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"'IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES.' (se transcribe)

"Consecuentemente, en acatamiento al principio constitucional de igualdad entre el varón y la mujer, tampoco resultan admisibles las diferencias entre sexos tratándose de los porcentajes de pensiones que deben percibir al cumplir los años de servicio que les dan derecho a jubilarse, por las razones ya expresadas, máxime que el artículo 123, apartado B, fracción V, de la Constitución Federal, refiere a la igualdad en la percepción de salarios por el mismo trabajo, independientemente del sexo.

"Además, es preciso señalar que en la actual Ley Federal del Trabajo, luego de la reforma implementada en el año dos mil doce, el legislador federal ha dado un paso significativo en orden a reconocer expresamente la plena eficacia de los derechos fundamentales del trabajador en el plano de las relaciones laborales, en específico en el artículo 56 que dispone:

"Artículo 56.' (se transcribe)

"Esto es, en dicho numeral se consagra el derecho a la no discriminación en el empleo, reforzándose normativamente un nuevo enfoque de las relaciones en el mundo del trabajo que, sin obviar sus particularidades tradicionales, las complementa y revaloriza a partir del reconocimiento del trabajador como un sujeto dotado de derechos inherentes a su condición de persona.

"Así las cosas, cuando respecto a la edad no se tienen en cuenta las características profesionales del trabajador ni el rendimiento, la dedicación o la aptitud por él desarrollada, sino únicamente el factor cronológico aislado del tiempo vivido, supone un actuar arbitrario que actualiza la prohibición constitucional y legal de no discriminar; por tanto, serán los operadores jurídicos quienes a fin de evitar caer en un prejuicio, deberán tener en cuenta que no de forma inexorable el cumplimiento de una edad supone la merma irremediable y progresiva de las aptitudes personales exigidas para un empleo, lo cual es perfectamente conducente para el caso del otorgamiento de la pensión o jubilación.

"En ese contexto, si además de los artículos 1o., párrafo tercero, y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del 56 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que la no discriminación consiste en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias.

"Tales principios impiden el establecimiento de distinciones o diferencias arbitrarias sobre las condiciones en que las mujeres y los varones prestan sus servicios, o bien, respecto del derecho que ambos géneros tienen a obtener su jubilación.

"Orienta lo anterior, la tesis 1a. CXLV/2012 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que obra en el Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, Décima Época, página 487, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"'IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.' (se transcribe)

"Por lo que, si el derecho a obtener la jubilación constituye una prestación de índole laboral, resulta evidente que el artículo 58, fracciones I y II, de

la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, soslaya las garantías constitucionales invocadas.

"Es así, toda vez que al establecer para la obtención de la pensión por jubilación que deberán recibir los citados servidores públicos sujetos al régimen de cotización respectiva, una diferencia entre varones y mujeres en el porcentaje sobre el último salario de cotización neto que se considera para el monto de la pensión, aun cuando se tengan los mismos años de servicio cotizados, consignándose siempre uno inferior para los varones, en la tabla precisada en el propio precepto legal; lo que evidencia claramente una variación desfavorable para los varones al percibir como pensión un porcentaje sobre el salario de cotización inferior al que reciben las mujeres.

"Incluso, de la exposición de motivos del decreto número quinientos veintitrés, por el que se reforman las fracciones I y II del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el seis de abril de dos mil cinco, se advierte que no se expusieron las razones o circunstancias que dieron lugar al trato diferenciado entre el porcentaje de salario que debían recibir los hombres en relación con las mujeres, al momento de pensionarse por años de servicio, pues únicamente se explica que tal reforma se debe al trato diferenciado entre las trabajadoras que son madres y las que no lo son, pero nunca hace mención de esa diferencia o desigualdad de trato, entre hombres y mujeres.

"Dicho considerando establece lo siguiente: (se transcribe).

"De ahí que, el emisor de la norma no estableció situaciones jurídicas, o al menos fácticas, que establecieran ese trato diferenciado, en base a criterios razonables y objetivos que lo justificaran, por lo que se considera que la redacción del artículo 58, fracciones I y II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al otorgar un trato diferenciado a los varones de las mujeres, sin establecer un límite de justificación, viola las garantías de igualdad y equidad de género, contempladas en el artículo 4o. de la Constitución Federal, pues al varón se le está discriminando por razón de género.

"Esto, ya que al encontrarse en situaciones de igualdad, tanto hombres como mujeres, deben ser tratados de manera igual, y no tienen que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado, como en la especie ocurre, pues, dependiendo del género se establece el porcentaje de la pensión por jubilación.

"Ilustra lo antes expuesto, la tesis de jurisprudencia 81/2004, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 99, Tomo XX, octubre de 2004, materia constitucional, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"'IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.' (se transcribe)

"Así como la diversa jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la misma Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal de justicia, publicada en la página 75, Tomo XXIV, septiembre de 2006, materia constitucional, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"'IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.' (se transcribe)

"Dado que el artículo 58, fracciones I y II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, resultó violatorio del derecho humano a la igualdad por dar un trato discriminatorio al varón, es procedente declarar su inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 78 de la Ley de Amparo, así como la del acto de aplicación consistente en el Decreto Número Mil Cincuenta y Seis, emitido por la Quincuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos 'Tierra y Libertad', el once de diciembre de dos mil trece, que concedió al quejoso el beneficio de pensión jubilatoria, sobre el porcentaje de cincuenta por ciento (50%) del equivalente a seiscientos salarios mínimos generales vigentes en dicha entidad, al haber cumplido veinte años, dos meses y dieciséis días de servicio.

"En consecuencia, debe concederse el amparo y protección de la Justicia Federal a favor del quejoso Fermín Tovar Rodríguez, para el efecto de que el Congreso del Estado de Morelos:

"a) No aplique al impetrante de amparo el artículo 58, fracciones I, inciso k), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, declarado inconstitucional.

"b) Deje sin efectos el decreto número mil cincuenta y seis, emitido por la Quincuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos 'Tierra y Libertad', el once de diciembre de dos mil trece.

"c) Emita otro, en el que deberá equiparar el porcentaje del monto de la pensión del quejoso, en el que le asigne el mismo porcentaje que recibiría



una mujer, por los mismos años de servicio prestados por aquél; esto es, del 60% según lo establece el inciso i) de la fracción II del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Sin que sea óbice a lo anterior, que el acto de aplicación de la norma declarada inconstitucional se refiera a un decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el órgano de difusión de la entidad, pues tal ordenamiento no se trata de un acuerdo de interés general o de una disposición legislativa de observancia general, pues únicamente establece derechos a favor del aquí quejoso.

"De ahí que sí pueda ser modificado, conforme a lo ordenado por esta sentencia de amparo; esto último, a fin de restituir a la parte agraviada en el pleno goce de sus derechos fundamentales, conforme lo preceptúa el artículo 77, fracción I de la Ley de Amparo. ..."

Los criterios emitidos por el ahora Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, dieron lugar a la siguiente tesis aislada:

"PENSIÓN POR JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO 16, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MORELOS, QUE PREVÉ EL ESQUEMA RELATIVO PARA LOS MIEMBROS DE ÉSTAS, AL DAR UN TRATO DESFAVORABLE A LOS VARONES RESPECTO DE LAS MUJERES, VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO. Los derechos humanos indicados, reconocidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implican que el varón y la mujer son iguales ante la ley y la prohibición de toda discriminación motivada por el género, debiendo otorgarles igual protección. En estas condiciones, el legislador no puede introducir diferencias injustificadas y discriminatorias en las condiciones en que hombres y mujeres prestan sus servicios y desarrollan sus actividades, o bien, en el sistema de seguridad social al que tienen derecho, excepto aquellas referidas a la condición biológica de la maternidad, que necesariamente deben otorgarse a las mujeres. Por su parte, el esquema de la pensión por jubilación previsto en el artículo 16, fracciones I y II, de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Morelos, para los miembros de éstas, incluye dos diferencias de trato entre varones y mujeres, por lo que se refiere: 1) a la antigüedad mínima requerida para adquirir el

derecho a la pensión por jubilación, ya que las mujeres acceden a ese derecho con dieciocho años de servicio, mientras que los varones deben acumular veinte; y, 2) al porcentaje de salario que éstos percibirán por años de servicio, pues aunque ambos tengan los mismos, a las mujeres se les concede un diez por ciento más de pensión, lo que ocasiona una variación desfavorable para los varones, al requerir de una antigüedad mayor que las mujeres para obtener una pensión por jubilación y para acceder a los mismos rangos del monto correspondiente, además de que perciben un porcentaje de pensión inferior al de éstas, aun cuando se ubiquen en una situación de igual antigüedad, sin que el emisor de la norma haya establecido un límite de justificación sobre una base razonable y objetiva. Por tanto, el precepto local mencionado, al dar a los varones un trato discriminatorio respecto de las mujeres, viola los derechos humanos mencionados." [Décima Época. Registro digital: 2011464. Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo III, abril de 2016, materias constitucional y administrativa, tesis XVIII.1o.2 A (10a.), página 2524 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas].

**IV. Criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo Coahuila, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 492/2018, (cuaderno auxiliar 876/2018).**

"Son fundados los agravios formulados por el quejoso en el recurso de revisión principal, suplidos en su deficiencia, de conformidad con el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, aplicado por razón analógica, en relación con la jurisprudencia siguiente:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA EN FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DESPEDIDOS O CESADOS SIN MEDIAR PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ALGUNO.' (se transcribe)

"En la sentencia recurrida, el Juez Federal negó el amparo solicitado, al considerar, en esencia, que aun y cuando el artículo 58, fracción I, inciso k), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, establece una diferencia del porcentaje de salario que percibirán los trabajadores en relación con las trabajadoras, por años de servicio laborados, para la obtención de la pensión por jubilación de los servidores públicos bajo el régimen de dicha norma, no transgrede lo dispuesto por el artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, que establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, porque si bien los motivos que adoptó el legislador no pueden avalarse en su totalidad en tanto que en una parte reflejan un concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino, paradójicamente ponen de manifiesto el pensamiento de una época, que en ocasiones persiste hasta la actualidad y que al ser tomado en cuenta, condujo a la adopción de una medida temporal que consiguió aminorar la desigualdad real entre el hombre y la mujer; percepción (estereotipos en los papeles masculino y femenino) que a juicio del Juez federal subsiste a la fecha, atento a la emisión de criterios por parte de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 910/2016, en el que patentizó la existencia de la 'doble jornada' en torno a las obligaciones de crianza a cargo de la mujer, de donde derivó la tesis 1a. XLVI/2018 (10a.), ubicada en la publicación semanal del *Semanario Judicial de la Federación* del uno de junio de dos mil dieciocho, del título y subtítulo: 'OBLIGACIONES DE CRIANZA. CUANDO SE REVISE SU POSIBLE INCUMPLIMIENTO, NO PUEDE OBVIARSE LA EXISTENCIA DE UNA «DOBLE JORNADA».'

"Por tanto, el Juez concluyó que el legislador puede hacer distinciones al diseñar las normas, dado que el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, como límite de la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni conlleva, por ejemplo, una igualdad material o económica real, pues lo que exige es que toda diferenciación normativa busque una finalidad constitucionalmente aceptable.

"De esta forma, concluyó que la norma cuestionada contiene una acción encaminada a aminorar la desigualdad creada históricamente entre mujer y hombre, mediante la construcción de una medida legislativa en ese sentido, que no se considera discriminatoria en la medida en que el Poder Legislativo tiene expedito el derecho para reformar o abrogar la porción normativa que en ésta vía se combate en cuanto se reúnan las condiciones necesarias para ello como reflejo del verdadero empoderamiento de la mujer, de la mejora de las condiciones de vida y de la igualdad de oportunidades para acceder a las prestaciones de seguridad social; observando que tal diferenciación de trato en la actualidad sigue permeando a nuestra sociedad, como lo ha sostenido el Máximo Tribunal de la Nación al resolver diversidad de asuntos en los que se aborda la distinción entre el hombre y la mujer, concluyendo en el sentido apuntado.

"Contra dicha determinación, el quejoso sostiene, en esencia, que lo que reclama es el trato diferenciado y, por tanto, discriminatorio, en cuanto a la asignación de diversos porcentajes de pensión, ante la igualdad de años de servicios, sólo por tratarse de un trabajador varón, y no de una mujer.

"Que el Juez Federal no analizó la norma cuestionada en cuanto a su contenido y exposición de motivos, porque para ello acude a la lectura de una norma completamente diferente, como lo es la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, conforme a lo redactado en el su artículo 58, y al numeral 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"Señala que en relación con la exposición de motivos de la reforma al artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que dio lugar a su actual redacción, si bien hacen alusión a una justificación objetiva y razonable de diferencia de trato, dicho distingo se estableció entre trabajadoras madres y las que no lo fueran; lo que no guarda relación alguna con el tema del amparo, en cuanto a la distinción que la norma realiza entre el varón y la mujer.

"Finalmente, sostiene que el análisis de constitucionalidad realizado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 248/2012, se refiere al artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, que ya no se encuentra vigente, y cuya exposición de motivos data de mil novecientos ochenta y seis, de modo que las consideraciones de dicho precepto, de ninguna forma se reflejan en la norma impugnada ni en su exposición de motivos, por lo que no pueden ser extensivas por analogía ni por igualdad de razón. Como se anticipó, son fundados los argumentos del quejoso, suplidos en su deficiencia.

"En efecto, el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, establece lo siguiente:

"Artículo 58.' (se transcribe)

"Como precisó el Juez Federal en la sentencia recurrida, del artículo transcrito se advierte, en lo que interesa, que para la obtención de la pensión por jubilación de los servidores públicos bajo el régimen de dicha norma, una diferencia del porcentaje de salario que percibirán los trabajadores en relación con las trabajadoras, por años de servicio laborados, pues no obstante que los varones y las mujeres tengan los mismos años de servicio, a estas últimas se les concede un diez por ciento más de pensión, mientras que a los primeros se les exige dos años más de tiempo laborado para obtener el mismo porcentaje de pensión.

"En relación al derecho humano que se dice vulnerado, los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

"Artículo 1o.' (se transcribe)

"Artículo 4o.' (se transcribe)

"De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer impone una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género; esto es, frente a la ley todas las personas ubicadas en la misma situación jurídica deben ser tratadas por igual; en tanto que en su artículo 4o. da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluyan modos sutiles de discriminación.

"Así lo estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia del rubro y texto siguientes: 'DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.' (se transcribe)

"En relación con el tema, resulta ilustrativo hacer alusión a las consideraciones sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria emitida en el amparo en revisión 59/2016, en la que determinó que los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, hacen una clara distinción injustificada y discriminatoria del beneficio del servicio de las guarderías, al otorgarlo en forma exclusiva a las aseguradas, cuya única condición es la de ser mujer; mientras que, para los hombres asegurados, establece una serie de requisitos, en su condición de padres o para los hombres que tengan la guarda y custodia de un menor.

"Lo anterior, pues el Alto Tribunal destacó que el trato asimétrico previsto en dichos preceptos, derivan en un trato (sic) diferenciado que resulta discriminatorio por razón de género.

"Precisó que juzgar con perspectiva de género, constituye un método que pretende detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, es decir, juzgar considerando las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad.

"En otras palabras, tener en cuenta los factores de desigualdad real de quienes enfrentan un proceso judicial, adoptando medidas de compensación

que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de sus intereses.

"La obligación de juzgar con perspectiva de género deriva tanto de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (*CEDAW*, por sus siglas en inglés); así como de la Recomendación General 33 de su Comité: 'Sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia'.

"Indicó que de acuerdo con ello, los juzgadores deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en las leyes respecto de las funciones de uno u otro género, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación, ya que el Estado debe velar porque en toda controversia jurisdiccional donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta se tome en cuenta, a fin de visualizar con claridad la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria.

"Ejecutoria que se invoca como hecho notorio, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en términos de su numeral 2, por haberse extraído del módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos. Tiene aplicación la jurisprudencia P/J. 16/2018 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes: 'HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).' (se transcribe)

"De la ejecutoria previamente invocada, derivó el siguiente criterio 2a. CXXXIII/2016 (10a.):

"'GUARDERÍAS DEL IMSS. AL PREVERSE REQUISITOS DIFERENCIADOS A LA MUJER Y VARÓN ASEGURADOS PARA ACCEDER A ESTE SERVICIO, SE TRANSGREDE EL DERECHO A LA IGUALDAD.' (se transcribe)

"Aunado a lo anterior, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 24, dispone:

"'Artículo 24.' (se transcribe)

"Numeral que ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que la noción de igualdad deriva directamente

de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana, y la Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia, en la tesis 1a. CXXXIX/2013 (10a.), en cuanto a dicho derecho humano, expuso:

"IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.' (se transcribe)

"Además, en el 'Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad', de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se precisa que la igualdad puede entenderse en dos dimensiones: como principio y como derecho.

"La igualdad como principio, fundamenta y da sentido a todo el andamiaje jurídico —de origen nacional e internacional— y a los actos que derivan de él, ya sea formal o materialmente administrativos, legislativos y judiciales.

"Que respecto al principio de igualdad, la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por México, señala que:

"• Tiene carácter de *ius cogens*, por lo que no admite acuerdo en contrario. Ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental puede ser admitido.

"• Es aplicable a todos los Estados, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional.

"• Implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede contrariar el principio de igualdad y no discriminación.

"• Genera efectos inclusive entre particulares.

"Y, como derecho, la igualdad constituye una herramienta subjetiva para acceder a la justicia; es decir, otorga titularidad a las personas para reclamar, por diversas vías, la realización efectiva de la igualdad en el ejercicio del resto de los derechos.

"En el mismo sentido, conviene precisar que de la exposición de motivos de la reforma al artículo 4o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, que también incluyó modificaciones al artículo 123 constitucional, se advierte lo siguiente: (se transcribe).

"Lo que pone de manifiesto que el derecho de igualdad entre hombres y mujeres reconocida en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias, así como establecer diferencias respecto a las condiciones en que prestan sus servicios y desarrollan sus actividades hombres y mujeres, excepto aquellas referidas a la condición biológica de la maternidad que necesariamente debe otorgarse a las mujeres.

"Lo que encuentra apoyo en la tesis 1a. CLII/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES.' (se transcribe)

"Consecuentemente, en acatamiento al principio constitucional de igualdad entre el varón y la mujer, tampoco resultan admisibles las diferencias entre sexos tratándose de los porcentajes de pensiones que deben percibir al cumplir los años de servicio que les dan derecho a jubilarse.

"En ese contexto, si de los artículos 1o., párrafo tercero y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la no discriminación consiste en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias; es inconcuso que tales principios impiden el establecimiento de distinciones o diferencias arbitrarias sobre las condiciones en que las mujeres y los varones prestan sus servicios, o bien, respecto del derecho que ambos géneros tienen a obtener su jubilación.

"Sirve de apoyo la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguientes:

"IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.' (se transcribe)



"Por lo que, si el derecho a obtener la jubilación constituye una prestación de seguridad social, resulta evidente que el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, conculca el invocado derecho de igualdad, al establecer diferencias entre varones y mujeres para la obtención y percepción de la pensión por jubilación que deberán recibir los trabajadores: 1) Respecto de la antigüedad mínima que se requiere para adquirir el derecho a la pensión por jubilación; y, 2) Respecto del porcentaje sobre el monto de la pensión; aun cuando se tengan los mismos años de servicio, consignándose siempre una condición inferior para los varones en la tabla descrita en el propio precepto legal.

"Lo que coloca a los hombres en una situación desfavorable frente a las mujeres, al requerir de una antigüedad o cantidad de años de servicio mayor al que se exige a estas últimas para obtener una pensión por jubilación y para acceder a los mismos rangos o niveles porcentuales del monto de la pensión, así como al percibir como monto de la pensión un porcentaje inferior al que reciben las mujeres cuando se ubican en una situación de igual antigüedad o años de servicios.

"Cabe precisar que semejantes consideraciones asumió el tribunal auxiliado mediante ejecutoria de catorce de enero de dos mil quince, emitida en el amparo en revisión administrativa 462/2015, pues si bien en dicho asunto se analizó la constitucionalidad del numeral 16 de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales, su contenido es idéntico a la porción del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, aplicada al aquí quejoso.

"Ejecutoria que también constituye un hecho notorio, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en términos de su numeral 2, en relación con la jurisprudencia P/J. 16/2018 (10a.): 'HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).', invocada en páginas anteriores.

"Asimismo, la distinción establecida en la norma controvertida carece de una justificación razonable y objetiva.

"En efecto, como precisó el Juez a quo, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' el seis de abril de dos mil cinco, se reformó el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil en lo relativo a la pensión por jubilación, atendiendo a la siguiente exposición de motivos:

"(se transcribe).

"Como se advierte, dicha reforma expresamente intentó enmendar la diferencia de trato que la norma imponía entre las madres trabajadoras y aquellas mujeres que no son madres, para extender a todas las mujeres las ventajas relativas a la jubilación, con independencia de la condición biológica de la maternidad. Sin embargo, omitió justificar el trato diferenciado aún persistente, entre hombre y mujeres.

"Cabe precisar que el legislador, como formador de normas, es el órgano idóneo para ponderar la realidad social de su entorno y, en función de sus necesidades, emitir las regulaciones adecuadas para satisfacerlas, de manera que si el legislador local consideró inadecuada la distinción basada en la condición biológica de la maternidad, e incluyó a las trabajadoras que no fueran madres en los beneficios de jubilación que antes sólo aplicaban a las madres, al mismo tiempo abandonó el estereotipo que restringe a la mujer los cuidados maternos, de manera que el caso de la norma impugnada, la distinción de trato entre mujeres y hombres para acceder a la jubilación, proporcionando mayores ventajas a las primeras, no se traduce en una medida temporal que buscara aminorar la desigualdad real entre el hombre y la mujer.

"Sin que obste a dicha conclusión, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haya determinado que la reforma al artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, que establecía una diferencia de edad entre hombres y mujeres para acceder a la jubilación, no contraviene los principios de igualdad y de no discriminación contenidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Lo anterior, pues por una parte, en la exposición de motivos de dicha reforma, el legislador claramente hizo referencia al doble rol socialmente asignado a la mujer, como trabajadora y como encargada del hogar, por lo que el Alto Tribunal estimó que se trataba de una medida temporal necesaria para acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres; no obstante, se insiste, en el caso no hay tal justificación, pues incluso, se eliminó la distinción entre mujeres, que tenía sustento (sic) la condición biológica de la maternidad, pero ninguna razón señaló el legislador para justificar la distinción de trato entre hombres y mujeres.

"Además, como señala el quejoso, el artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, carece de

vigencia, además de que su exposición de motivos data de mil novecientos ochenta y seis, de manera que no puede inferirse de manera necesaria, que persistiera el mismo entorno en la demarcación territorial del Estado de Morelos, al año dos mil cinco, en que se reformó el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil en lo relativo a la pensión por jubilación. Tampoco se soslaya el criterio asumido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 910/2016, e invocado en la sentencia recurrida, del que derivó la tesis del rubro y texto siguientes:

"OBLIGACIONES DE CRIANZA. CUANDO SE REVISE SU POSIBLE INCUMPLIMIENTO, NO PUEDE OBVIARSE LA EXISTENCIA DE UNA «DOBLE JORNADA»." (se transcribe)

"Pues en dicha decisión se dirimió un caso específico relacionado con la guarda y custodia provisional de una niña al padre, desde una perspectiva de género, al advertir una situación de desequilibrio por cuestiones de género que impactaba en el cuestionamiento de los hechos, así como en la valoración de las pruebas, y que además propiciaba estereotipos o prejuicios de género.

"En cambio, el caso que se analiza parte de un trato desigual previsto en un acto de carácter general y abstracto, como lo es el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; de ahí que las razones expresadas en la ejecutoria en cuestión, no pueden servir de parámetro para analizar la constitucionalidad de una norma jurídica.

"...

"Por las anteriores consideraciones, al resultar infundados e inoperantes los agravios de la revisión adhesiva, y fundados los agravios del quejoso, suplidos en su deficiencia, procede declarar infundada la revisión adhesiva, revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo solicitado, para que el Congreso del Estado de Morelos:

"1) No aplique al quejoso, el artículo 58, fracción I, inciso k), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"2) Deje sin efectos el artículo 2o. del Decreto Número Mil Quinientos Treinta y Dos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el veinticinco de abril de dos mil uno, en el que establece como monto de la pensión por jubilación autorizada a favor del quejoso en el artículo 1o, el cincuenta por ciento del último salario; y,

"3) En su lugar, determine el monto de la pensión en el mismo porcentaje que recibiría una mujer, por la cantidad de años de servicio cumplidos por aquél a la fecha de expedición del decreto; esto es, en términos de lo que establece la fracción II del artículo 58 de la de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Por lo expuesto y con fundamento además en los artículos 76, 81, fracción I, inciso e), 92, 93 y 188 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, se resuelve:

"PRIMERO.—Es infundado el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la autoridad responsable Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Cuernavaca, contra la sentencia de trece de julio de dos mil dieciocho, que dictó el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, en el juicio de amparo indirecto 728/2018.

"SEGUNDO.—Se revoca la sentencia de trece de julio de dos mil dieciocho, que dictó el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, en el juicio de amparo indirecto 728/2018.

"TERCERO.—Por las razones y para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia, la Justicia de la Unión ampara y protege a Ricardo Delgado López, contra el artículo 58, fracción I, inciso k), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y su aplicación en el artículo 2o. del Decreto Número Mil Quinientos Treinta y Dos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el veinticinco de abril de dos mil uno, ambos expedidos por el Congreso del Estado de Morelos."

De las anteriores consideraciones emanó la tesis aislada de título, subtítulo y texto siguientes:

"Décima Época  
"Registro digital: 2019425  
"Tribunales Colegiados de Circuito  
"Tesis aislada  
"Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
"Libro 64, Tomo III, marzo de 2019  
"Materias constitucional y administrativa  
"Tesis (X Región) 1o.2 A (10a.)  
"Página 2727 «Semanario Judicial de la Federación del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas»

"PENSIÓN POR JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, AL ESTABLECER UN TRATO DIFERENCIADO ENTRE MUJERES Y VARONES PARA CONCEDERLA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos establece un porcentaje de salario por años de servicio laborados que percibirán los trabajadores, menor al que corresponde a las trabajadoras, al obtener la pensión por jubilación de los servidores públicos bajo el régimen de dicha norma, pues no obstante que los varones y las mujeres tengan los mismos años de servicio, a éstas se les concede un diez por ciento más de pensión, mientras que a aquéllos se les exigen dos años más de tiempo laborado para obtener el mismo porcentaje, sin que exista una razón que justifique dicho trato diferenciado. Por tanto, el precepto citado viola los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el primero impone una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, mientras que el segundo establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley." [Décima Época. Registro digital: 2019425. Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, materias constitucional y administrativa, tesis (X Región) 1o.2 A (10a.), página 2727].

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica.<sup>1</sup>

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

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

a) No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero **es esencial que estudien la**

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

**misma cuestión jurídica**, y que a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas.<sup>2</sup>

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

c) Que entre los ejercicios interpretativos exista al menos una parte del razonamiento en el **que la interpretación realizada gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

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

e) Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes **no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis** y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Véanse la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7; tesis aislada P. XLVII/2009, de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67; tesis aislada P. V/2011, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7; tesis jurisprudencial 1a./J. 5/2000, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 49.

<sup>3</sup> Véase la tesis aislada P. L/94, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35; de igual manera, véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial 1a./J. 129/2004, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES

QUINTO.—**Punto de contradicción.** Conforme a los elementos fácticos y jurídicos plasmados en las ejecutorias antes transcritas, se advierte lo siguiente:

- El **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, determinó que si bien se advierte un trato desigual entre hombres y mujeres, pues el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, hace una diferenciación de trato dependiendo entre mujeres y hombres, respecto del porcentaje de pensión derivado de los años de servicios, se considera que existe una razón que lo justifica, esto es, se trata de una acción afirmativa encaminada a proteger a las mujeres para fomentar su inclusión en el mercado laboral, por lo que dicho precepto no resulta inconstitucional.

- El **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, determinó que es patente que resulta contrario a la garantía de igualdad el artículo sexto transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEÓN), al establecer o fijar los montos de las pensiones jubilatorias en porcentajes del último salario de cotización neto, que varían según se trate de hombres y mujeres, aun y cuando se tengan los mismos años de servicio, variación que resulta, en todas las hipótesis previstas, desfavorable para los hombres que perciben como pensión un porcentaje sobre el salario de cotización inferior al que reciben las mujeres.

- El actual **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**, determinó que en acatamiento al principio constitucional de igualdad entre el varón y la mujer, tampoco resultan admisibles las diferencias entre sexos tratándose de los porcentajes de pensiones que deben percibir al cumplir los años de servicio que les dan derecho a jubilarse,

---

PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93; tesis jurisprudencial P./J. 27/2001, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77; tesis jurisprudencial 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.

por las razones ya expresadas, máxime que el artículo 123, apartado B, fracción V, de la Constitución Federal, refiere a la igualdad en la percepción de salarios por el mismo trabajo, independientemente del sexo, por lo que resulta inconstitucional el artículo 16, fracciones I y II, de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Morelos.

• **El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito,** determinó que si el derecho a obtener la jubilación constituye una prestación de seguridad social, resulta necesario concluir que el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, conculca el derecho de igualdad, al establecer diferencias entre varones y mujeres para la obtención y percepción de la pensión por jubilación que deberán recibir los trabajadores: 1) Respecto de la antigüedad mínima que se requiere para adquirir el derecho a la pensión por jubilación; y, 2) Respecto del porcentaje sobre el monto de la pensión; aun cuando se tengan los mismos años de servicio, consignándose siempre una condición inferior para los varones en la tabla descrita en el propio precepto legal, lo que coloca a los hombres en una situación desfavorable frente a las mujeres, al requerir de una antigüedad o cantidad de años de servicio mayor al que se exige a estas últimas para obtener una pensión por jubilación y para acceder a los mismos rangos o niveles porcentuales del monto de la pensión, así como al percibir como monto de la pensión un porcentaje inferior al que reciben las mujeres cuando se ubican en una situación de igual antigüedad o años de servicios.

Por tanto, resulta evidente que sí existe una contradicción de criterios entre el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado citado en primer lugar, quien sostiene que la diferencia de trato entre mujeres y hombres respecto de la edad para jubilarse no es violatoria del principio de igualdad ante la ley, en contra de los tres restantes que sostienen lo contrario, esto es, que resulta violatorio del principio de igualdad ante la ley que a las mujeres se les exijan menos años de servicio para acceder al porcentaje máximo de la pensión que se otorga en un régimen de seguridad social burocrático.

En consecuencia, el punto de contradicción consiste en **determinar si las diferencias de trato entre hombres y mujeres para acceder a la pensión por jubilación, en relación con el porcentaje del salario que reciben por los años de servicios prestados, vulnera o no los derechos de igualdad y no discriminación por razón de género, así como el principio del derecho laboral en el sentido de que a trabajo igual, corresponde salario igual, sin tener en cuenta el género de las personas.**



Finalmente, no es obstáculo para resolver el punto de contradicción la circunstancia de que dos Tribunales Colegiados de las mismas materias (penal y administrativa) y Circuito (Décimo Octavo) tengan criterios discrepantes; y, que por ello, en principio, el Pleno de Circuito respectivo fuera el legalmente competente para dictar la presente resolución, toda vez que al participar también entre los Tribunales Colegiados contendientes otro perteneciente a distinta materia (laboral) y uno más a un distinto Circuito (Cuarto) en acatamiento al párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Federal, el cual señala que los tribunales deberán dictar sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, esta Segunda Sala determina que debe optarse en este caso por decidir el problema de fondo planteado, en lugar de diferir su decisión.

En efecto, la fracción XIII del artículo 107,<sup>4</sup> de la Constitución Federal establece que cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los sujetos legitimados para denunciar la oposición de criterios podrán plantearla ante el Pleno del Circuito de la materia a la que correspondan los contendientes, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia; sin embargo, cuando este Alto Tribunal advierta que adicionalmente participan en dicha denuncia otros Tribunales Colegiados de distinta materia y Circuito – coincidiendo con el criterio de alguno de los uno de los contendientes del mismo Circuito– en aras del principio de impartición de justicia pronta, completa e imparcial, procede determinar, cuál es el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en observancia de lo dispuesto por el párrafo segundo, del artículo 17 de la Constitución Federal, el cual dispone que los tribunales deben privilegiar la solución de los conflictos sobre los formalismos procedimentales.

SEXTO.—**Decisión.** Esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 701/2011, en su sesión pública correspondiente al diecisiete de octubre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos (contra algunas consideraciones la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y ausente el Ministro José Fernando

---

<sup>4</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: ... (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014) XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia ..."

Franco González Salas), determinó que el artículo 60,<sup>5</sup> de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no era contrario al principio de igualdad entre la mujer y el hombre, no obstante que establecía como requisito para alcanzar la jubilación veintiocho y treinta años de servicio, respectivamente, en los siguientes términos:

"Pues bien, de lo relatado con antelación se derivan las siguientes premisas, fundamentales para la solución del presente asunto:

- "• La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de mil novecientos cincuenta y nueve, y la de mil novecientos ochenta y tres, establecieron el derecho a la jubilación para los trabajadores que cumplieran treinta años o más de servicios, sin distinción de género.

- "• Las normas respectivas otorgaban un trato igual a la mujer y al hombre, en relación con el tiempo requerido para tener derecho al otorgamiento de la jubilación.

- "• La intención fundamental de la reforma al artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de mil novecientos ochenta y tres fue otorgar un beneficio a la mujer, por el hecho de que desarrollaban en la sociedad una doble función.

- "• Aparte de la función laboral, las mujeres realizan doble misión como madres que atienden el hogar, por eso la disminución representa un acto de reconocimiento a las mujeres trabajadoras al servicio del Estado.

- "• También tuvo como finalidad romper la desigualdad que imperaba entre hombres y mujeres, con el propósito de reconocer a éstas los derechos especiales que merecían por su participación en el área productiva del país.

- "• La disminución a veintiocho años para la jubilación en favor de la mujer constituyó una reivindicación positiva.

---

<sup>5</sup> "Artículo 60. Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al instituto, en los términos de esta ley, cualquiera que sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.—La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja."

"Lo anterior pone en evidencia que el legislador expuso profusamente las razones que lo motivaron a disminuir los años de servicios a la mujer, para la obtención de la pensión jubilatoria. De forma que no es acertada la consideración de la Juez de Distrito que expuso en ese sentido, tal y como lo señala la autoridad recurrente en los agravios motivo de análisis.

"Ahora bien, de lo antedicho derivan dos conclusiones, que permitirán resolver la problemática en estudio.

"Primera, antes de la reforma aludida, la norma otorgaba igual trato al hombre y a la mujer.

"Segunda, la esencia fundamental de la reforma fue otorgar un beneficio a la mujer.

"Conforme a lo precisado, esta Segunda Sala considera que el artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a su texto reformado en mil novecientos ochenta y seis, no contraviene el principio constitucional de igualdad entre el hombre y la mujer, porque ante la igualdad formal que imperaba en la norma que exigía treinta años de servicios a los trabajadores, sin distinción de sexo, y con conocimiento de que las condiciones laborales, sociales y familiares que rodeaban a las mujeres hacían imposible lograr una igualdad material, el legislador previó una solución para beneficiar a las mujeres, por formar parte de un grupo menos favorecido.

"En efecto, si bien el texto del precepto reclamado en el juicio de amparo, que corresponde a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se advierte un trato desigual a los sujetos que comprende, pues hace una diferenciación de trato dependiendo entre mujeres y hombres, respecto al tiempo requerido para tener derecho a la pensión por jubilación, en tanto que en el caso de las trabajadoras se requiere de veintiocho años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, mientras que en el caso de los trabajadores, treinta años o más de servicios; se considera que existe una razón que lo justifica.

"Se tiene presente que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en los artículos 1o., párrafo tercero y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contienen las garantías individuales de igualdad y de no discriminación, que tutelan el derecho subjetivo del gobernado a ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar

un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias, lo que proscribe todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana y anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna.

"Luego, considerando que el artículo 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, es evidente que la norma en cuestión hace una diferencia en razón del género. Esto es, el término de comparación pertinente para el universo de trabajadores que prevé la norma en comento es el género.

"Dicho de otra forma, el término de comparación de los supuestos de hecho que contempla la norma radica en el género de los trabajadores, lo que se traduce evidentemente en una diferenciación, en tanto que se advierte que lo que regula la porción normativa de referencia, respecto del número de años de servicios y cotización al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado está exclusivamente en función del género de los trabajadores.

"Así, existe en la norma el establecimiento de un trato diferenciado, porque como se ha puesto de manifiesto se está en presencia de supuestos de hecho equivalentes, pues otorga un trato desigual a un tipo de trabajadores respecto de otros, distinción derivada en razón del género, a partir de la cual establece condiciones diversas para el otorgamiento de la pensión por jubilación.

"Una vez identificado que en el caso existe diferenciación de trato a los destinatarios de la norma cuestionada, habrá que examinar si ese trato desigual encuentra justificación, siendo pertinente precisar previamente que la pensión por jubilación es una prestación que, si bien encuentra origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su otorgamiento y fijación en una determinada cantidad debe regularse en ley. De esta suerte se le identifica como una prestación legal, por regirse por la ley, y que se actualizará en el momento en que se satisfagan los requisitos exigidos por la norma jurídica de que se trate.

"Luego, las leyes que se expidan respecto de las pensiones por jubilación, deben seguir los lineamientos de la Constitución Federal, de ahí que en el caso el examen deba enfocarse a determinar si las condiciones para las percepciones de las pensiones que regula el artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de

diciembre de mil novecientos ochenta y seis resulta o no violatoria de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, centrando así el análisis en si el trato desigual encuentra una finalidad constitucionalmente válida, o bien, se traduce en un trato discriminatorio como manifestó la parte quejosa en sus conceptos de violación.

"Con ese propósito, resulta pertinente verificar si las razones del trato desigual a supuestos de hecho equivalentes pueden derivarse de la exposición de motivos relativa y del proceso legislativo que le dio origen.

"La lectura del proceso legislativo antes citado, revela que se estimó, fundamentalmente, otorgar un beneficio a la mujer trabajadora, considerando, entre otras, a las madres trabajadoras que aspiran a una pensión por jubilación al cumplir veintiocho años de servicios; asimismo, que se tuvo como propósito establecer mejores condiciones para el desarrollo de la unidad familiar; que se consideró la protección hacia la mujer sobre la base de que en la mayoría de los casos cumple una doble función dentro de la sociedad, a saber, en el desarrollo de las actividades derivadas de su relación laboral, así como dentro del seno familiar, esta idea se señaló también de otra forma, en el sentido de que la mujer cumple una doble función, la de atender el hogar y la atinente a las responsabilidades al servicio del Estado, y que por virtud de ello el hecho de que pueda aspirar a una pensión por jubilación al cumplir veintiocho años de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado representa un acto de reconocimiento a dichas mujeres, con motivo de su participación en el área de producción y los servicios de México.

"Pues bien, de lo anterior no puede dejarse de advertir la concepción o estereotipo de mujer que sirve de sustento a los motivos insertos en la exposición de motivos y en el proceso legislativo, en cuanto se trata solamente la mujer –madre y la mujer– familia, lo que se cimienta en la idea de que es la mujer a quien corresponde el cuidado de los hijos y la atención al hogar [de hecho en la sesión de la Cámara de Diputados donde se discutió al respecto, se dijo: 'aparte de la mujer trabajadora tener una acción laboral, tiene una doble misión siendo mujer trabajadora, siendo la madre de nuestros hijos, siendo quienes atienden nuestro hogar']. Esto es un claro reflejo de la visión en el sentido de que 'existen' roles que corresponden a la mujer, lo cual no se traduce en una reivindicación positiva para la mujer, sino en una sobrecarga de trabajo y responsabilidades, por la cual, de hecho se dice que se tiene la intención de 'favorecer' a la mujer, al poder jubilarse con dos años de servicios menos que los hombres, cuando que es responsabilidad común de hombres y mujeres la educación y el desarrollo de sus hijos, así como las labores o quehaceres domésticos.

"Es decir, la atribución de los roles de referencia no reivindica positivamente en forma alguna a la mujer, por el contrario, se trata claramente de un estereotipo con motivo del cual se impone una carga. En términos jurídicos los estereotipos son relevantes cuando por virtud de ellos: a) se niega un derecho o un beneficio; b) se impone una carga; y c) margina a la persona o vulnera su dignidad.

"Lo anterior se corrobora plenamente con lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW):

"Artículo 5

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

"a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

"Paradójicamente, si bien el estereotipo apuntado no puede justificar por sí mismo el trato desigual establecido en la norma cuestionada, lo cierto es que la exposición de motivos y el proceso legislativo relativo reflejan; por un lado, el pensamiento de una época de este país, que da noticia de un hecho notorio, una desigualdad social real entre la mujer y el hombre, originada fundamentalmente por la visión que establecía una división de los roles atribuidos al hombre y a la mujer.

"No obstante lo anterior, una parte de la exposición de motivos pone de manifiesto otra cuestión fundamental que no se había reconocido, a saber: el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad. Ahora suele ser en muchos casos una realidad que hombres y mujeres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, pero antes no solía ser así.

"De esta suerte, es claro que los motivos que adoptó el legislador no pueden avalarse en su totalidad en tanto que en una parte reflejan un concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino, pero paradójicamente ponen de manifiesto el pensamiento de una época, que en ocasiones persiste en la actualidad, y que al tomarse en consideración, se adoptó a fin de cuentas una medida temporal que vino a traducirse en una forma de aminorar la desigualdad real entre el hombre y la mujer, aspecto que conduce a la justificación de la norma, en cuanto constituye una medida temporal.

"Ciertamente, la distinción contenida en la norma reclamada encuentra fundamento o razonabilidad en cuanto se trata de una medida especial encaminada a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. Sobre este aspecto, el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, aprobado por el Senado de la República el dieciocho de diciembre mil novecientos ochenta y publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y dos, establece la necesidad de que los Estados adopten medidas de carácter temporal encaminadas a catalizar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer, las cuales no se consideran discriminación. Dicha disposición es del siguiente tenor:

"Artículo 4

"1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

"2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.'

"En adición a lo anterior, el artículo antes reproducido encuentra relación directa con el 11 de la propia convención que establece, en la parte que interesa, lo que sigue:

"Artículo 11

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de ase-

gurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

"...

"e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación

"...

"2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

"c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños; ...'

"Además, se tiene presente que dentro de las consideraciones de la propia convención citada se destaca el aporte de la mujer en los siguientes términos:

"Teniendo presentes el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto.

"Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia.'

"Como deriva de lo expuesto, la medida permitió una de las intenciones fundamentales de la citada convención, a saber, que la mujer tenga una mayor participación en todas las esferas, lo que apunta hacia un pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad, cuestión indispensable, pues para el desarrollo pleno y completo de un país.



"Luego, la distinción normativa en cuestión obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, en tanto persigue una finalidad derivada justamente del artículo 4o. constitucional, sirviendo de apoyo al respecto la siguiente tesis 1a. CII/2010:

"'PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.' (se transcribe)

"Ahora, como se desprende de las tesis que han sido citadas, el legislador puede hacer distinciones al diseñar la normatividad, dado que, como lo ha establecido esta Segunda Sala, el principio de igualdad, contenido en el artículo 1o. constitucional, como límite de la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni conlleva, por ejemplo, una igualdad material o económica real, pues lo que exige es que toda diferenciación normativa busque una finalidad constitucionalmente aceptable, ahora, en el caso, la norma cuestionada contiene una acción tendente a aminorar la desigualdad creada históricamente entre el hombre y la mujer, mediante la construcción de una medida legislativa orientada en ese sentido, y que, como se dio noticia con antelación, no se considera discriminatoria en la medida en que es temporal, lo que se corrobora plenamente en tanto que la disposición fue abrogada el treinta y uno de marzo de dos mil siete.

"En tal virtud, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la reforma al artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, no contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Posteriormente, esta Segunda Sala reafirmó el anterior criterio al resolver en su sesión pública correspondiente al siete de octubre de dos mil quince, el amparo directo en revisión 2360/2015, en el que por unanimidad de cuatro votos (Ministro Eduardo Medina Mora I., con reservas y ausente Ministro José Fernando Franco González Salas) determinó que los artículos décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete y el 18 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del citado artículo Décimo Transitorio, publicado en el propio Diario el veintiuno de julio de dos mil nueve, no eran violatorios del principio de igualdad de la mujer y el hombre, en los siguientes términos:

"88. Ciertamente, la distinción contenida en la norma reclamada encuentra fundamento o razonabilidad en cuanto se trata de una medida especial encaminada a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. Sobre este aspecto, el artículo 4o. de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, aprobado por el Senado de la República el dieciocho de diciembre mil novecientos ochenta, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y dos, establece la necesidad de que los Estados adopten medidas de carácter temporal encaminadas a catalizar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer, las cuales no se consideren discriminación. Dicha disposición es del siguiente tenor:

"Artículo 4

"1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

"2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.'

"89. En adición a lo anterior, el artículo antes reproducido encuentra relación directa con el 11 de la propia convención que establece, en la parte que interesa, lo que sigue:

"Artículo 11

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

"...

"e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación

"...

"2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

"c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños; ...'

"90. Además, se tiene presente que dentro de las consideraciones de la propia convención citada se destaca el aporte de la mujer en los siguientes términos:

"Teniendo presentes el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto.

"Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia'.

"91. Como deriva de lo expuesto, la medida permitió una de las intenciones fundamentales de la citada convención, a saber, que la mujer tenga una mayor participación en todas las esferas, lo que apunta hacia un pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad, cuestión indispensable, pues para el desarrollo pleno y completo de un país.

"92. Luego, la distinción normativa en cuestión obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, en tanto persigue una finalidad derivada justamente del artículo 4o. constitucional, sirviendo de apoyo al respecto la siguiente tesis:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.' (se transcribe)

"93. Ahora, como se desprende de las tesis que han sido citadas, el legislador puede hacer distinciones al diseñar la normatividad, dado que, como lo ha establecido esta Segunda Sala, el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, como límite de la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni conlleva, por ejemplo, una igualdad material o económica real, pues lo que exige es que toda diferenciación normativa busque una finalidad constitucionalmente aceptable, ahora, en el caso, la norma cuestionada contiene una acción tendente a aminorar la desigualdad creada históricamente entre el hombre y la mujer, mediante la construcción de una medida legislativa orientada en ese sentido, y que, como se dio noticia con antelación, no se considera discriminatoria en la medida en que es temporal.

"94. En tal virtud, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los numerales impugnados no contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"95. Finalmente, cabe acotar que, en cuanto a la inexistencia de la justificación del legislador en la exposición de motivos para establecer el trato diferenciado que aduce el quejoso, la génesis legislativa indica claramente que la distinción de treinta años de cotización para los varones y veintiocho para las mujeres, obedece al doble rol que ejerce la mujer.

"96. Y, en esa medida, se pretendió mejorar las condiciones específicas de las mujeres.

"97. En este entendido, se puede concluir que la distinción de los años de cotización, más que vulnerar el principio de igualdad, en realidad lo afianza, en la medida en que lo hace real, ya que impide una consolidada y permanente discriminación por razón de sexo en contra de las mujeres.

"98. Aunado a que la sociedad actual no es neutral con relación al género, entendiendo por tal el rol que socialmente se asigna a hombres y a las mujeres y que en la realidad acontece; de esta forma, las mujeres desempeñan además de sus labores como trabajadoras, tienen roles de la vida privada, tales como el cuidado de los hijos, la atención de la casa, etc. y los hombres asumen roles de la vida pública.

"99. Cabe señalar que, contrario a lo sostenido por el quejoso, las razones por las cuales se consideró que tal medida no ha sido superada de forma total, en tanto que, dentro del grupo de trabajadores al servicio del Estado, no

se observa de forma clara que hayan desaparecido los roles de género atribuidos a sus componentes.

"100. Y, si bien es cierto que se han implementado múltiples programas y acciones en materia de equidad de género, sin embargo, ello no se traduce en que de hecho se haya llegado a la paridad buscada, pues ésta se encuentra en proceso.

"101. De ahí que no basta con que los miembros 'gocen' de los mismos derechos, pues éstos deben ser vistos desde su existencia y goce, esto es, no sólo basta la existencia formal de los derechos sino que en la realidad se ejerzan con libertad; asimismo se observa una mayor participación y cooperación en las tareas de casa y cuidado de los hijos, por el impulso que se ha dado desde los diversos ámbitos de gobierno, esto es, desde las políticas públicas gubernamentales, desde legislativo y judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias, que ha ido creando y fomentando esa igualdad de roles, pero no se ha consumado en su totalidad, por lo cual no podría sostenerse que esa medida haya llegado a su culminación y, por ende, no puede afirmarse (como lo hace el quejoso) que la justificación dada de esta Sala (contenida en el precedente relativo al expediente amparo en revisión 701/2011) ya no corresponda a las condiciones prevalecientes en la actualidad, ni se considera que se vulneren los instrumentos internacionales citados por el recurrente, en los cuales el elemento común es la no vulneración de los principios de igualdad y no discriminación.

"102. Entonces, el hecho consistente en que en otras legislaciones no se establezca esa condición de acceso a la pensión por jubilación, no implica necesariamente que las normas analizadas sean inconstitucionales, pues los estados gozan de la libre configuración legislativa.

"103. Cabe resaltar que la expectativa de vida entre hombres y mujeres en la forma en que lo plantea el quejoso, esto es, precisando el tiempo que gozarán de esa pensión, no es un indicador que por sí solo lleve a tildar de inconstitucional los numerales citados, ya que no debe olvidarse que la disminución obedeció al doble rol atribuido a la mujer.

"104. Abordado así el problema, el grupo aquí analizado, no se trata en sí de una categoría sospechosa, pues no se observa que exista arbitrariedad, ya que esa distinción surgió del contexto de la categoría analizada, la cual legislativamente había sido tratada por igual sin tomar en consideración que entre hombres y mujeres las circunstancias no eran similares y, por ende, contrario a lo sostenido por el quejoso, no se infringe el principio de razonabilidad, proporcionalidad y fin legítimo de la norma.

"105. Ya que, si bien existe conciencia de que hay grupos que han sufrido discriminación durante periodos históricos determinados, ya sean cortos o largos, sin embargo, esto no los convierte en grupos especiales en el sentido de que los criterios para determinar la desigualdad de trato deban ser más estrictos, como pudiera verse; sino que, *in genere*, se analizan a la luz de sus particularidades propias y de la situación que cada uno tiene frente al orden nacional; pues de no ser así, se provocaría la existencia de un grupo en desventaja con nuevas formas de discriminación, que con el tiempo, se convertirían, a su vez, en verdaderas categorías sospechosas.

"106. De ahí que, no sea procedente por parte de esta Segunda Sala realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad de las normas citadas, pues a la luz de los planteamientos del recurrente no se advierte que le causen un perjuicio.

"107. Además de que, tampoco se advierte motivo para suplir la queja en su favor, pues el fin perseguido por el recurrente (consistente en su inclusión en la disposición que prevé veintiocho años de cotización para las mujeres), no se lograría, partiendo de la base de que la temporalidad para acceder a la pensión por jubilación es de treinta años, estableciéndose como beneficio a las mujeres la disminución a veintiocho años y, por ende, al no ubicarse en este último supuesto de causación, entonces, su pretensión resulta improcedente.

"108. Bajo esa tesitura, al resultar improcedentes los agravios del recurrente, lo conducente es, en la materia de la revisión, confirmar la sentencia recurrida."

Finalmente, esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 7027/2018, en su sesión pública correspondiente al trece de febrero de dos mil diecinueve, presentado bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., por unanimidad de cuatro votos (Ministro Javier Laynez Potisek contra consideraciones y formulará voto concurrente, y ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos) determinó que era constitucional el contrato colectivo de trabajo 2014-2016, celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, en el que se establecía que, para acceder a una pensión por jubilación, se contemplaban requisitos diferenciados para hombres y mujeres, ya que los primeros conforme a su cláusula 69 tenían derecho a la jubilación con el 100% del salario, siempre y cuando hubieran cumplido veinticinco años de servicios y cincuenta cinco años de edad, o bien, treinta años de servicios sin límite de edad; mientras que, tratándose de las trabajadoras, se establecía el mismo derecho al 100% del salario en el momento de su retiro, pero con tan

sólo acumular veinticinco años de servicios, ya que no aplicaba el requisito de la edad.

Para llegar a tal conclusión en la ejecutoria se formuló un test de igualdad en los siguientes términos:

"39. De la cláusula relativa al bienio 2014-2016 se advierte, en lo que interesa, que los trabajadores titulares de una plaza con anterioridad al dieciocho de agosto de dos mil ocho, tienen derecho a la jubilación con el 100% del salario, siempre y cuando hayan cumplido veinticinco años de servicios y cincuenta y cinco años de edad, o treinta años de servicios sin límite de edad, mientras que tratándose de las trabajadoras se establecen veinticinco años de servicios sin límite de edad.

"40. Asimismo, en el bienio 2016-2018, se estipula que los trabajadores que durante el dos mil dieciséis cumplan con los requisitos antes señalados, pueden jubilarse en términos de lo que dispone el contrato colectivo antes referido.

"41. De lo anterior, se advierte que la cláusula evidencia una diferenciación de trato entre hombres y mujeres, respecto a la edad requerida para tener derecho a la pensión por jubilación, con relación a los mismos años de servicio. Ello, pues en el caso de las trabajadoras se requiere de veinticinco años de servicios sin exigencia de edad, mientras que para el caso de los trabajadores estipula dos supuestos, esto es, que tengan veinticinco años de servicios y cincuenta y cinco años de edad, o bien, treinta años de servicio sin límite de edad.

"42. Por lo que puede decirse que la cláusula en comento sí establece un trato diferenciado para acceder a la jubilación en razón de género, dado que realiza una distinción entre hombres y mujeres frente a supuestos de hechos equivalentes, es decir, al contar con veinticinco años de servicio exigidos para su otorgamiento.

"43. Ahora bien, una vez establecida la existencia de la diferencia referida, debe tomarse en cuenta, como ya se precisó, si ésta cumple con los criterios sustentados para considerarla constitucionalmente válida, esto es, si atiende a una finalidad constitucionalmente aceptable; si la diferenciación cuestionada es adecuada para el logro del fin legítimo buscado; y si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional.

"44. En cuanto al primero de los citados, se advierte que dicha cláusula atiende a un fin constitucionalmente válido.

"45. Lo anterior, dado que el otorgamiento de una pensión jubilatoria sin límite de edad a las mujeres trabajadoras que cumplan con veinticinco años de servicio, no constituye una restricción para el otorgamiento de dicha prestación, sino un reconocimiento a la función que la mujer desempeña dentro de nuestra sociedad.

"46. En efecto, las circunstancias sociales y familiares que han rodeado a las mujeres en el transcurso de los años han llevado a implementar diversas medidas, tanto contractuales como legislativas, a fin de lograr un mayor equilibrio entre hombres y mujeres en el desarrollo de las actividades laborales (acciones afirmativas).

"47. Entre esas iniciativas, se encuentra la posibilidad de jubilarse con mejores condiciones al no establecer un mínimo de edad a las trabajadoras o bien una edad inferior a la solicitada a los hombres –siempre y cuando cumplan con ciertos años de servicio–, con lo cual se pretende otorgar un beneficio a la mujer que generalmente cumple con dos funciones en la sociedad, esto es, como participante activa en el desarrollo de las actividades del país y como pilar fundamental en el ámbito familiar.

"48. Tal distinción cobra relevancia si se toma en cuenta que deriva de la lucha sindical que por años se ha sostenido en nuestro país a fin de lograr equilibrar las condiciones laborales en favor de las mujeres, diferencias que incluso han sido consideradas en los diversos regímenes laborales que actualmente regulan las jubilaciones y pensiones para los trabajadores de las instituciones de seguridad social, así como dentro de diversos procesos legislativos de los que ha resultado un tratamiento diferenciado para el otorgamiento de la jubilación a favor de dicho grupo social.

"49. De ahí que dicha distinción no represente un acto que atente contra los principios fundamentales de igualdad y no discriminación protegidos por nuestra carta magna, sino un reconocimiento a dichas mujeres con motivo de su participación en el desarrollo general de nuestra sociedad así como en los diversos ámbitos de producción y servicios.

"50. Además que con dicha medida se permite obtener una de las intenciones fundamentales contempladas y protegidas por nuestra Constitución y los convenios internacionales suscritos por nuestro país, esto es, lograr la igualdad de género, al permitir que la mujer tenga una mayor participación en todas las esferas laborales y así lograr un pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país.



"51. De ahí que sea válido analizar y tratar en forma sistemática las necesidades específicas de hombres y mujeres, frente a las condiciones laborales que imperan en nuestro país, a efecto de adoptar medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, las cargas de familia o el nivel social o cultural, se les reconozca la necesidad de protección. Medidas que incluso han sido aceptadas por los organismos internacionales para acelerar el logro de la igualdad de facto para la mujer de lograr una igualdad real en el trabajo.

"52. De igual manera, resulta adecuada o racional para lograr el fin constitucionalmente buscado, pues con ello se pretende reconocer y garantizar que las trabajadoras gocen de la jubilación con anterioridad a los hombres, lo cual resulta acorde a las diferencias biológicas y físicas que corresponden a cada uno, debiendo tomar en cuenta que, en la mayoría de los casos, la participación de la mujer durante su vida laboral activa implica la coexistencia con la maternidad y la subsecuente crianza de los hijos, lo cual trae como consecuencia una mayor ocupación así como desgaste físico y mental para el desarrollo de las actividades laborales.

"53. Sin que se desconozca el hecho de que en la actualidad los roles sociales entre hombres y mujeres cada vez han evolucionado a fin de superar las diferencias existentes; sin embargo, éstos aún no logran equipararse en su totalidad, pues la igualdad de género en el trabajo no es real, el mercado de trabajo está diseñado en una estructura económica y de relaciones laborales jurídicas en las que la vida familiar de las personas no está incluida. Así la maternidad y el cuidado de la familia han sido roles asignados a las mujeres, con lo cual se dificulta el ejercicio del derecho del trabajo.

"54. De ahí que la concesión otorgada a la mujer de no exigirle cumplir con una determinada edad para obtener su jubilación o imponerle una edad menor que la exigida a los hombres, conlleva un reconocimiento y apoyo a la importante función que desempeña dentro de la sociedad.

"55. Asimismo, dicha distinción resulta proporcionalmente válida, dado que el establecimiento sin límite de edad resulta razonable con la finalidad buscada, esto es, incorporar y beneficiar a un grupo de la sociedad que ha sido altamente vulnerado laboralmente.

"56. Además, que dicha disposición no supone en sí un perjuicio o una limitante al derecho de los trabajadores a gozar de la jubilación, pues éstos podrán gozar de dicho beneficio siempre y cuando se cumplan con los años

de servicio requeridos y la edad exigida para ello, de conformidad con lo expresamente pactado por la parte patronal y el sindicato a favor de sus agremiados.

"57. Por lo tanto, si la distinción realizada en la cláusula 69 del contrato colectivo de trabajo, atiende a un fin constitucionalmente válido, resulta adecuada para lograr el fin invocado y es proporcional, no puede decirse que transgreda los principios de igualdad y no discriminación en términos de lo que disponen los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, no resulte inconstitucional."

Por su parte, el Ministro Javier Laynez Potisek expresó en su voto concurrente lo siguiente:

"En efecto, las acciones afirmativas son, en palabras de la Primera Sala, medidas que tienen la 'finalidad [de] evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante'. Es decir, las acciones afirmativas o positivas tienen que tener el propósito de equiparar las circunstancias de un grupo que se encuentra en desigualdad de facto.

"Considero que la norma impugnada no cumple con las características de ser una medida de este tipo. Me parece que más bien busca atender la igualdad sustantiva, es decir, reconoce que las necesidades específicas de hombres y mujeres no pueden tratarse igual dadas las condiciones de inequidad que imperan en el país (en que la mujer que trabaja, normalmente es quien se ocupa de las labores del cuidado de hijos y padres, además de todas las cuestiones relacionadas con el hogar). En este sentido se relaciona con las acciones afirmativas puesto que éstas también son medidas que atienden a la igualdad sustantiva o de facto. Resulta útil la jurisprudencia de la Primera Sala que identifica que 'las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas 'acciones afirmativas'; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios.'

"A mi parecer, la norma en análisis se encuentra dentro de la primera categoría y no la segunda. Es decir, el legislador reconoce que actualmente la mujer y el hombre no se encuentran en una situación de igualdad, pues el desgaste físico y mental en cuanto al trabajo y el hogar son en general despropor-

cionales, por lo tanto, darles el mismo tratamiento 'formal' al jubilarse, cuando justamente se reconoce este desgaste por los años de trabajo, no atendería a la igualdad sustantiva. La medida no puede ser caracterizada como una acción afirmativa porque de ningún modo tiene como efecto equilibrar esas cargas que desempeñan hombres y mujeres en la sociedad. Es decir, tener un requisito adicional de jubilación no lleva a incorporar a más mujeres a la fuerza de trabajo ni a generar una situación de mayor igualdad de facto entre las cargas que ocupan los hombres y mujeres en la sociedad.

"En este sentido, considero que el estudio debería haberse enfocado en determinar si de hecho las mujeres y los hombres están en un plano de igualdad y si por ello, en su caso, el tratamiento distinto resulta discriminatorio. A mi parecer, la norma evaluada pasaría este examen de igualdad y, por lo tanto, resulta constitucional.

"Como lo sostuve en mi voto particular en el amparo en revisión 59/2016, en los casos de discriminación por género sostengo una aproximación 'anti-estereotipos'. Esta postura implica priorizar la eliminación de estereotipos respecto de los roles de género. Implica cuestionar la presunción de que cualquier distinción de género tiene como finalidad y resultado privilegiar a las mujeres. Además de que pone la carga en analizar si en la legislación o políticas, las mujeres están siendo encasilladas en los roles tradicionales y en ocasiones subordinados, puesto que ello no contribuye en generar que los hombres sean emancipados de los suyos. Sin embargo, como lo aclaré en aquella ocasión, ello de ningún modo implica ignorar la subordinación histórica en la que se encuentran las mujeres, o dejar de reconocer que son necesarias medidas para equiparar su situación en la sociedad.

"En esta ocasión pienso que la norma, aunque reconoce la situación de desigualdad en que se encuentran las mujeres para dar un tratamiento justo, no reproduce estereotipos de género o encasilla a las mujeres en un rol específico. Por lo tanto, estamos ante una medida válida de distinción y, que por ello, la norma es constitucional."

Precisado lo anterior, esta Segunda Sala extrae las siguientes conclusiones esenciales de los precedentes antes reproducidos:

- El otorgamiento de una pensión jubilatoria con un límite de edad y/o años de servicio, en favor de las mujeres trabajadoras diferenciado del régimen aplicable a los hombres, constituye un reconocimiento a la función que la mujer desempeña dentro de nuestra sociedad, ya que las circunstancias sociales y familiares que las han rodeado en el transcurso de los años, han condu-

cido a implementar diversas medidas, tanto contractuales como legislativas, a fin de lograr un mayor equilibrio entre hombres y mujeres en el desarrollo de las actividades laborales (acciones afirmativas).

- La posibilidad legal de que las mujeres se jubilen en mejores condiciones de edad y/o años de servicio, en comparación con los hombres, otorga un beneficio a la mujer que generalmente cumple con dos funciones en la sociedad, esto es, como participante activa en el desarrollo de las actividades del país y como pilar fundamental en el ámbito familiar.

- Dicha distinción no representa un acto que atente contra los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, sino un reconocimiento a dichas mujeres con motivo de su participación en el desarrollo general de nuestra sociedad, así como en los diversos ámbitos de producción y servicios.

- Con dicha medida se permite obtener una de las intenciones fundamentales contempladas y protegidas por la Constitución Federal y los convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano para lograr la igualdad de género, al permitir que la mujer tenga una mayor participación en todas las esferas laborales, y así lograr un pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país.

- Es válido adoptar medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, las cargas de familia o el nivel social o cultural, se les reconozca la necesidad de protección. Medidas que incluso han sido aceptadas por los organismos internacionales para acelerar el logro de la igualdad de facto para la mujer de lograr una igualdad real en el trabajo.

- La diferencia de trato en materia de jubilaciones de mujeres y hombres respecto de edad y/o años de servicios, resulta racional para lograr el fin constitucionalmente buscado, pues con ello se pretende reconocer y garantizar que las trabajadoras gocen de la jubilación con anterioridad a los hombres, lo cual resulta acorde a las diferencias biológicas y físicas que corresponden a cada uno, debiendo tomar en cuenta que, en la mayoría de los casos, la participación de la mujer durante su vida laboral activa implica la coexistencia con la maternidad y la subsecuente crianza de los hijos, lo cual trae como consecuencia una mayor ocupación así como desgaste físico y mental para el desarrollo de las actividades laborales.

- El hecho de que los roles sociales entre mujeres y hombres hayan evolucionado a fin de superar las diferencias existentes, no es razón para su-

poner que el trato diferenciado actualmente resulta discriminatorio en perjuicio de los hombres, ya que los derechos de ambos sexos aún no logran equipararse en su totalidad en forma sustantiva, pues la igualdad de género en el trabajo no es real, y el mercado de trabajo está diseñado en una estructura económica y de relaciones laborales jurídicas en las que la vida familiar de las personas no está incluida.

- La maternidad y el cuidado de la familia han sido roles asignados a las mujeres, con lo cual se dificulta el ejercicio del derecho del trabajo, y de ahí que la concesión otorgada a la mujer de exigirle una edad menor a la impuesta a los hombres para efectos de su jubilación, y/o menos años de servicios, conlleva un reconocimiento y apoyo a la importante función que desempeña dentro de la sociedad.

- Dicha distinción resulta proporcionalmente válida, dado que el establecimiento sin límite de edad resulta razonable con la finalidad buscada, esto es, incorporar y beneficiar a un grupo de la sociedad que ha sido altamente vulnerado laboralmente, sin que esto implique un perjuicio o una limitante al derecho de los hombres a gozar de la jubilación, pues éstos podrán alcanzar dicho beneficio siempre y cuando se cumplan con los años de servicio requeridos y la edad exigida para ello, de conformidad con lo expresamente previsto en las leyes.

Finalmente, tampoco viola el principio que recoge la fracción V del artículo 123, Apartado B, de la Constitución Federal, en el sentido de que ***"A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo"***; toda vez que en lo único que reside la desigualdad es en el tiempo laborable exigido, y no en el monto del salario con base en el cual se otorga la pensión.

Por las razones antes expuestas, esta Segunda Sala considera, que el criterio que debe prevalecer con el carácter de **jurisprudencia temática que comprenda un número indeterminado de legislaciones semejantes a las que dieron origen a los criterios en contradicción (Morelos y Nuevo León)**, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente.

PENSIÓN POR JUBILACIÓN. LAS LEYES BUROCRÁTICAS QUE BENEFICIAN A LAS MUJERES AL ESTABLECER MENOS AÑOS DE SERVICIOS DE LOS EXIGIDOS A LOS HOMBRES PARA ACCEDER AL PORCENTAJE MÁXIMO DE AQUÉLLA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, NI EL QUE ORDENA QUE A TRABAJO IGUAL CORRESPONDERÁ SALARIO IGUAL, SIN TENER EN CUENTA EL SEXO, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS

4o., PRIMER PÁRRAFO, Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESPECTIVAMENTE. Las leyes burocráticas que prevén un trato diferenciado en favor de la mujer trabajadora, en el sentido de que se le exigen menos años de servicios que a los hombres para obtener el máximo de una pensión de retiro, y la consecuente diferencia porcentual que se mantiene entre ambos sexos en un orden decreciente, resulta acorde con las diferencias que corresponden a cada uno, pues en la mayoría de los casos la participación de la mujer durante su vida laboral activa implica la coexistencia con la maternidad y la subsecuente crianza de los hijos, lo cual trae como consecuencia una mayor ocupación, así como desgaste físico y mental para el desarrollo de las actividades laborales, además, el hecho de que los roles sociales entre mujeres y hombres hayan evolucionado a fin de superar las diferencias existentes, no es razón para suponer que el trato diferenciado actualmente sea discriminatorio en perjuicio de los hombres, ya que los derechos de ambos sexos aún no logran equipararse en su totalidad en forma sustantiva, pues la igualdad de género en el trabajo no es real, y el mercado de trabajo está diseñado en una estructura económica y de relaciones laborales jurídicas en las que la vida familiar de las personas no está incluida. Consecuentemente, esa asimetría en los años de servicio exigidos para la obtención del porcentaje máximo de una pensión entre mujeres y hombres —en favor de las primeras— no viola el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal que establece que "La mujer y el hombre son iguales ante la ley", pues el privilegio que se otorga aspira a lograr una igualdad real y no meramente formal entre ellos. Asimismo, las legislaciones burocráticas referidas tampoco violan el principio que recoge la fracción V del artículo 123, apartado B, constitucional, en el sentido de que "A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo", toda vez que en lo único que reside la desigualdad es en el tiempo laborable exigido y no en el monto del salario base con el cual se otorga la pensión, ya que el trabajador queda en condiciones de aspirar al porcentaje máximo de esa prestación de seguridad social, pero para ello debe acumular más años de servicios que la trabajadora.

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.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de 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, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Eduardo Medina Mora I. y Javier Laynez Potisek formularán voto concurrente.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, 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 2a. LXXXV/2008, 2a. XXVII/2009, 1a. CII/2010, 2a. CXXXIII/2016 (10a.), P/J. 16/2017 (10a.), 1a. XLVI/2018 (10a.) y P/J. 16/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, junio de 2008, página 439; XXIX, marzo de 2009, página 470 y XXXII, septiembre de 2010, página 185; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas, del viernes 10 de noviembre de 2017 a las 10:21 horas, del viernes 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas y del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 909; 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 8; 55, Tomo II, junio de 2018, página 968 y Tomo I, junio de 2018, página 10, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PENSIÓN POR JUBILACIÓN. LAS LEYES BUROCRÁTICAS QUE BENEFICIAN A LAS MUJERES AL ESTABLECER MENOS AÑOS DE SERVICIOS DE LOS EXIGIDOS A LOS HOMBRES PARA ACEDER AL PORCENTAJE MÁXIMO DE AQUÉLLA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, NI EL QUE ORDENA QUE A TRABAJO IGUAL CORRESPONDERÁ SALARIO IGUAL, SIN TENER EN CUENTA EL SEXO, PREVISTOS EN LOS**

**ARTÍCULOS 4o., PRIMER PÁRRAFO, Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESPECTIVAMENTE.**

Las leyes burocráticas que prevén un trato diferenciado en favor de la mujer trabajadora, en el sentido de que se le exigen menos años de servicios que a los hombres para obtener el máximo de una pensión de retiro, y la consecuente diferencia porcentual que se mantiene entre ambos sexos en un orden decreciente, resulta acorde con las diferencias que corresponden a cada uno, pues en la mayoría de los casos la participación de la mujer durante su vida laboral activa implica la coexistencia con la maternidad y la subsecuente crianza de los hijos, lo cual trae como consecuencia una mayor ocupación, así como desgaste físico y mental para el desarrollo de las actividades laborales, además, el hecho de que los roles sociales entre mujeres y hombres hayan evolucionado a fin de superar las diferencias existentes, no es razón para suponer que el trato diferenciado actualmente sea discriminatorio en perjuicio de los hombres, ya que los derechos de ambos sexos aún no logran equipararse en su totalidad en forma sustantiva, pues la igualdad de género en el trabajo no es real, y el mercado de trabajo está diseñado en una estructura económica y de relaciones laborales jurídicas en las que la vida familiar de las personas no está incluida. Consecuentemente, esa asimetría en los años de servicio exigidos para la obtención del porcentaje máximo de una pensión entre mujeres y hombres —en favor de las primeras— no viola el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal que establece que "La mujer y el hombre son iguales ante la ley", pues el privilegio que se otorga aspira a lograr una igualdad real y no meramente formal entre ellos. Asimismo, las legislaciones burocráticas referidas tampoco violan el principio que recoge la fracción V del artículo 123, apartado B, constitucional, en el sentido de que "A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo", toda vez que en lo único que reside la desigualdad es en el tiempo laborable exigido y no en el monto del salario base con el cual se otorga la pensión, ya que el trabajador queda en condiciones de aspirar al porcentaje máximo de esa prestación de seguridad social, pero para ello debe acumular más años de servicios que la trabajadora.

**2a./J. 140/2019 (10a.)**

Contradicción de tesis 128/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Primero del Décimo Octavo Circuito (actualmente Primero en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito), Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila y Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa. 11 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González



Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; Eduardo Medina Mora I. y Javier Laynez Potisek manifestaron que formularían voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Mónica Jaimes Gaona.

#### **Tesis y criterio contendientes:**

Tesis IV.2o.A. J/13, de rubro: "PENSIÓN POR JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTELEÓN, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL 24 DE DICIEMBRE DE 1993, QUE FIJA UN PORCENTAJE SOBRE EL SALARIO DE COTIZACIÓN NETO INFERIOR PARA LOS HOMBRES, AUNQUE TENGAN LOS MISMOS AÑOS DE SERVICIO QUE LAS MUJERES, VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD DE TRATO ANTE LA LEY, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 4o. y 123, APARTADO A, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 1458,

Tesis XVIII.1o.2. A (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN POR JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO 16, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MORELOS, QUE PREVÉ EL ESQUEMA RELATIVO PARA LOS MIEMBROS DE ÉSTAS, AL DAR UN TRATO DESFAVORABLE A LOS VARONES RESPECTO DE LAS MUJERES, VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo III, abril de 2016, página 2524; y,

Tesis (X Región)1o.2 A (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN POR JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, AL ESTABLECER UN TRATO DIFERENCIADO ENTRE MUJERES Y VARONES PARA CONCEDERLA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2727; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 676/2018 (cuaderno auxiliar 207/2019).

Tesis de jurisprudencia 140/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL. LA JUNTA NO ESTÁ OBLIGADA A DESIGNAR UN PERITO TERCERO EN DISCORDIA ANTE LA PRESUNCIÓN GENERADA A PARTIR DE LA CONTUMACIA DEL TRABAJADOR OFERENTE DE PRESENTARSE ANTE EL ESPECIALISTA DE SU CONTRAPARTE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 263/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: GABRIELA ZAMBRANO MORALES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis.<sup>2</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>3</sup> pues fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito; contendiente en este asunto.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es pertinente tomar en cuenta los aspectos más relevantes de las ejecutorias que dieron origen a dichos criterios que, en síntesis, son los siguientes.

<sup>2</sup> Con fundamento en 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, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, pues se refiere a la posible contradicción entre criterios sustentados entre un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito, de diferentes Circuitos.

<sup>3</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

## **I. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 244/2019**

*1. Juicio laboral.* El dieciocho de enero de dos mil doce, Limberg Zárate Santos demandó a Petróleos Mexicanos y Pemex Petroquímica, el reconocimiento de su incapacidad parcial permanente, derivado del padecimiento de diversas enfermedades de carácter profesional, el reconocimiento de que se laboró en lugares insalubres, así como el pago de la indemnización correspondiente, de conformidad con el contrato colectivo de trabajo y la Ley Federal del Trabajo.

Conoció del asunto la Junta Especial Número Treinta y Ocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje y, una vez seguido el juicio en todas sus etapas, dictó laudo el veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, en el que determinó que el actor no había acreditado su acción, por lo que absolvió a la parte demandada de las prestaciones reclamadas.

*2. Juicio de amparo.* En contra de esa determinación, el actor promovió juicio de amparo directo, del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, bajo el expediente 244/2019.

Posteriormente, en sesión de tres de mayo de dos mil diecinueve, dicho Tribunal Colegiado de Circuito dictó sentencia en la que negó el amparo solicitado, en atención a los siguientes razonamientos.

- Determinó que era infundado el argumento del quejoso en el que reclamó el indebido actuar de la Junta responsable al desestimar su acción por considerar que el actor precisó de manera insuficiente los hechos fundatorios de su acción, pues la decisión de la responsable derivó de que, a su consideración, no quedó acreditado que el actor fuera portador de las enfermedades cuya etiología profesional reclamó. Aunado a que, en el caso, correspondía al patrón probar las actividades específicas y el medio ambiente en el que el trabajador prestó sus servicios.

- Por otra parte, desestimó el concepto de violación en el que la parte quejosa reclamó la indebida valoración de la prueba pericial médica, con motivo del desahogo del dictamen del perito tercero en discordia.

- En primer lugar, indicó que en el caso concreto no resultaba aplicable, como pretendía el quejoso, lo dispuesto en los artículos 866 y 896-E de la Ley Federal del Trabajo, los cuales fueron adicionados como consecuencia de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta de no-

viembre de dos mil doce, esto es, con fecha posterior a la promoción de la demanda laboral, por lo que eran aplicables los artículos 821 a 825 de la ley abrogada.

- En diverso aspecto, afirmó que no existió discrepancia entre la pericial médica rendida por el actor y la parte demandada, por lo que resultaba innecesaria la designación de un perito tercero en discordia; mucho menos, que se procediera al análisis de su dictamen.

- Refirió, que en el caso concreto se apreciaba que la Junta requirió al actor para comparecer ante el consultorio del perito ofrecido por la demandada para realizar su dictamen correspondiente; sin embargo, dicho perito manifestó que el trabajador no acudió a la revisión clínica correspondiente, lo que generó, a favor de las demandadas, la presunción de ser ciertas las cuestiones que pretendieron demostrar con el desahogo de ese medio de convicción. Citó en apoyo la jurisprudencia 2a./J. 42/2013 (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL OFRECIDA POR LA PARTE DEMANDADA SOBRE EL ESTADO DE SALUD DEL ACTOR. NO PROCEDE APLICAR MEDIDAS DE APREMIO PARA LOGRAR SU DESAHOGO."<sup>4</sup>

- También indicó que la parte actora desahogó su prueba pericial médica, en la que el perito correspondiente rindió su dictamen concluyendo que el trabajador era portador de las enfermedades de origen profesional. Sin embargo, sostuvo que era erróneo que la responsable considerara necesaria la designación de un perito tercero en discordia, en tanto que:

"... no existían criterios discrepantes al únicamente existir un dictamen, por lo que no se actualizaba la hipótesis normativa invocada por la autoridad laboral, es decir, en virtud de que el experto propuesto por la ahora quejosa no tuvo oportunidad de emitir su dictamen para refutar la prueba de su contraparte al ejercer su derecho de contraprobar, máxime que no puede existir prueba sin la oportunidad de contradecirla, por lo cual se transgreden las formalidades esenciales del procedimiento que garantizan una adecuada y oportuna defensa. ..."

Lo anterior, en virtud de que, es el actor quien debe acreditar que es portador de enfermedades de origen profesional, entonces la base de su pretensión y la prueba idónea para ello es, en principio, la pericial médica, regu-

---

<sup>4</sup> Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, página 1402, registro digital: 2003371.

lada en los artículos 821 a 826 de la Ley Federal del Trabajo, en ese sentido es derecho de su contraparte designar también a un experto en contrario.

Máxime, que si bien no existe razón legal para someterse a los exámenes relativos; tampoco es factible que se vea beneficiado de su propia omisión, dado que lo que ha denotado es su falta de interés.

En ese sentido, si en los autos del juicio laboral, únicamente se encuentra agregada la pericial médica de la intención del actor, a la cual si bien la Junta laboral le dio valor probatorio atendiendo a que esa opinión estaba desahogada conforme el cuestionario propuesto por la parte oferente; ello no implica que tenga el alcance suficiente para desvirtuar la presunción generada en favor de las patronales demandadas –debido a la incomparecencia del actor ante su perito médico– de ser ciertas las cuestiones que pretendió demostrar con el desahogo de ese medio de convicción, menos aún de acreditar la acción intentada, es decir, que el accionante es portador de las enfermedades que reclama.

Lo anterior, toda vez que la opinión de la experta médica propuesta por el actor únicamente constituye un indicio, mas no una prueba plena en virtud de la cual se destruya la presunción generada a favor de la parte contraria, con motivo de la no comparecencia del trabajador a la evaluación pericial médica o prueba en contrario por la patronal.

Se considera así, atendiendo a que el valor probatorio es un concepto concerniente a la autoridad formal de la probanza que corresponda, derivada de sus características de elaboración; a diferencia del alcance probatorio, que únicamente se relaciona con el contenido del elemento demostrativo correspondiente, a fin de corroborar, en este caso, la existencia de las enfermedades profesionales reclamadas; por tanto, la circunstancia de que un medio de convicción tenga valor probatorio no necesariamente conducirá a concluir que demuestra los hechos afirmados por su oferente.

Principalmente, dado que conforme a lo establecido en los artículos 825 y 826 de la Ley Federal del Trabajo, la prueba pericial debe integrarse colegiadamente; esto es, con la intervención de un perito propuesto por la actora, uno por la demandada, y en su caso, un tercero en discordia designado por la Junta cuando los dictámenes de las partes sean opuestos; lo que en la especie no aconteció, tal como se ha precisado, ante la omisión o desinterés del actor de acudir para su exploración ante el experto de la intención de la demandada, lo que impidió que ese perito estuviese en posibilidad de emitir un dictamen sobre su estado de salud.

## II. Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2017

El punto de contradicción a dilucidar consistió en determinar cómo debe proceder la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en aquellos asuntos donde el actor, al ofrecer la prueba pericial médica para acreditar su estado de invalidez, sólo comparezca con el perito de su intención, no así ante el designado por el demandado con el objeto de justificar sus excepciones, esto es, si debe declararse desierta la prueba, o bien, presumirse ciertos los hechos expuestos por el demandado y, ante posturas discrepantes designar un perito tercero, con apoyo en el artículo 825, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo.

En el estudio de fondo se sustentó esencialmente lo siguiente:

- En los juicios que originaron las sentencias confrontadas, tanto el actor, como el instituto demandado, ofrecieron la prueba pericial médica con el objeto de acreditar, el primero, el estado de invalidez y, el segundo, la inexistencia de dicho estado impeditivo para laborar, admitiéndose como un solo medio de convicción destinado a acreditar el estado de salud del accionante.

- El hecho de que cada una de las partes ofreciera la pericial médica con distintos fines no significa que se trate de dos medios distintos de convicción o independientes, sino de una sola probanza que se desahoga de forma colegiada.

- De lo asentado en la jurisprudencia 2a./J. 51/96, de rubro: "INVALIDEZ, ESTADO DE. PRUEBAS QUE EL TRABAJADOR PUEDE RENDIR PARA ACREDITAR LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.",<sup>5</sup> así como en la contradicción de tesis 394/2014, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluyó que la pericial médica es la prueba idónea para acreditar el estado de salud de un trabajador cuando pretende la obtención de una prestación de tipo económico o de seguridad social derivada de un estado de invalidez o incapacidad, quedando a su cargo demostrar tal extremo.

- También se precisó que no pueden aplicarse al trabajador ninguna de las medidas de apremio que tiene la autoridad jurisdiccional para hacer cumplir sus determinaciones cuando decide no acudir con el perito nombrado por su contraparte; sin embargo, en caso de que éste no acuda, la consecuen-

<sup>5</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Nóvena Época, Tomo IV, octubre de 1996, página 265, registro digital: 200522.

cia es que se genere una presunción en contrario sobre el estado de incapacidad alegado por el accionante.

- De ese modo, cuando en los autos del juicio laboral se tenga rendido un dictamen del especialista designado por el trabajador, que afirma la existencia de un estado de salud disminuido que justifica el otorgamiento de una pensión de invalidez y, por otro lado, la consecuencia jurídica o presunción *iuris tantum* generada por la inasistencia del actor con el especialista designado por la institución de seguridad social demandada, ello equivale a un dictamen en el sentido de que no se padecen las enfermedades o lesiones que imposibilitan el trabajo.

- Lo anterior configura la existencia de dos resultados divergentes, lo que actualiza lo establecido en el artículo 825, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo, relativo a la designación de un perito tercero en discordia, pues la prueba favorable al trabajador emitida por el especialista de su intención se opone al resultado de la presunción que genera su incomparecencia ante el experto nombrado por la contraria.

- Considerar que la presunción legal generada por la inasistencia del obrero ante el perito médico del instituto demandado no se equipara a un dictamen rendido en sentido negativo a los intereses del actor, lleva a una conclusión que impide la solución del asunto, ya que se dejaría al arbitrio del demandante el resultado de la prueba, en tanto que la presunción legal que deriva de su ausencia ante el médico de la demandada quedaría controvertida precisamente por el dictamen del perito de la parte actora, lo que implicaría dejar a expensas de la voluntad de dicha parte el alcance demostrativo y la eficacia de la presunción, lo cual es inadmisibile en tanto que la pretensión es que a través de la prueba especializada se tengan los mejores conocimientos para determinar si el reclamante tiene el estado de invalidez que aduce.

- En ese sentido, cuando en un juicio laboral se tenga por rendido el dictamen del perito nombrado como de la intención del actor y, por el incumplimiento del trabajador de presentarse ante el especialista designado por el instituto, se haga efectivo el apercibimiento en el sentido de tener por ciertos los hechos que la contraparte busca demostrar, esto es, que el trabajador no tiene un estado de invalidez, jurídicamente se hace necesario designar un perito tercero en discordia por existir la discrepancia entre los dictámenes.

- Por ende, debe concluirse que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en este tipo de asuntos, deberá considerar que ante el dictamen favorable del actor emitido por el perito de su intención y la presunción generada por la falta de asistencia del trabajador ante el especialista de la demandada,

surgen opiniones discrepantes que hacen necesario designar un perito tercero en discordia, para que con un dictamen adicional se cuente con mejores elementos de juicio, suficientes para dictar un laudo a verdad sabida y buena fe guardada conforme al artículo 841 de la ley de la materia.

De dicho asunto se emitió la jurisprudencia «PC.IV.L. J/17 L (10a.)», de título, subtítulo y texto:

"PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL. ANTE LA DISCREPANCIA ENTRE EL DICTAMEN DEL EXPERTO NOMBRADO POR EL ACTOR PARA ACREDITAR SU ESTADO DE INVALIDEZ Y LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE ESE PADECIMIENTO DERIVADA DE SU CONTUMACIA A SER EXAMINADO POR EL ESPECIALISTA DE LA DEMANDADA, LA JUNTA DEBE DESIGNAR UN PERITO TERCERO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 42/2013 (10a.), de rubro: 'PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL OFRECIDA POR LA PARTE DEMANDADA SOBRE EL ESTADO DE SALUD DEL ACTOR. NO PROCEDE APLICAR MEDIDAS DE APREMIO PARA LOGRAR SU DESAHOGO.', sostuvo que cuando en el juicio laboral la demandada ofrece la prueba pericial médica para acreditar sus excepciones y defensas, o bien, como contraprueba de la admitida a la actora, la consecuencia de la contumacia de ésta a presentarse y/o someterse a los exámenes médicos o científicos requeridos es que, previa prevención, se tengan por ciertas las cuestiones que se pretenden demostrar con el desahogo de ese medio de convicción, sin que proceda aplicar medidas de apremio para lograr su desahogo. Por tanto, cuando el actor ofrezca la prueba pericial médica para acreditar su estado de invalidez y sólo comparezca con el perito de su intención, y no así ante el nombrado por su contraparte, no procede declarar la deserción del medio de convicción, ya que dicha ausencia genera la presunción legal que equivale a un dictamen rendido en el sentido de que el trabajador no tiene los padecimientos narrados en la demanda, lo cual hace patente la existencia de dos dictámenes contradictorios, actualizándose lo dispuesto en el artículo 825, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo y, por ende la Junta debe nombrar un perito tercero a efecto de que con el desahogo de esa prueba en forma colegiada, se proporcionen mayores elementos para resolver sobre la procedencia de la acción intentada."

**CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.** Procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existe contradicción de tesis cuando dos o más órganos jurisdic-



cionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.<sup>6</sup>

Así, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto

<sup>6</sup> Así lo estableció en la jurisprudencia P./J. 72/2010, 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.". Jurisprudencia, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, página 7, registro digital 164120, materia común.

es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los Tribunales Colegiados de Circuito, sino que solo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En ese sentido, 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 a partir 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.

Lo anterior porque conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Apuntado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en el caso sí se configura la contradicción de tesis denunciada, debido a que los órganos contendientes se pronunciaron sobre una misma cuestión jurídica, respecto a la que emitieron criterios diversos.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito al resolver el amparo directo 244/2019, estimó que cuando el actor ofrece una prueba pericial médica para acreditar que es portador de enfermedades de origen profesional y sólo comparece con el perito de su intención mas no con aquel nombrado por la parte demandada, tal omisión genera una presunción *iuris tantum* de tener por ciertas las cuestiones que se pretenden demostrar con el desahogo de dicha prueba, sin que pueda equipararse a un dictamen rendido en sentido negativo a la pretensión del actor.

Por lo tanto, consideró que en estos casos no existen dictámenes discrepantes, porque en autos únicamente obra uno de ellos, sin que la presunción pueda asimilarse a otro; en consecuencia, concluyó que no se actualiza la hipótesis normativa prevista en el artículo 825, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo, a efecto de que la autoridad laboral designe un perito tercero en discordia.

Por el contrario, el Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2017, determinó que cuando en un juicio laboral se tenga por rendido un dictamen del perito nombrado como de la

intención del actor y, por el incumplimiento del trabajador de presentarse ante el especialista designado por el instituto demandado, se haga efectivo el apercibimiento en el sentido de tener por ciertos los hechos que la contraparte busca demostrar, jurídicamente es necesario designar un perito tercero en discordia al existir discrepancia entre los dictámenes.

Como se advierte, ambos órganos jurisdiccionales arribaron a conclusiones diferentes respecto a un mismo punto jurídico, motivo por el que la controversia aquí suscitada se circunscribe en determinar si se actualiza una discrepancia entre la presunción generada por la contumacia del actor de presentarse ante el perito de la parte demandada en aquellos casos donde se haya ofrecido una prueba pericial médica para acreditar su estado de invalidez o incapacidad, y el dictamen rendido por el perito de su intención en el que concluye que sí posee tales padecimientos y, si en consecuencia, la Junta laboral debe designar a un perito tercero en discordia, de conformidad con el artículo 825, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo, o si por el contrario, dicho medio probatorio debe declararse desierto ante la imposibilidad de que quede debidamente integrado.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

En principio, debe recordarse que los asuntos que motivaron la denuncia de contradicción de tesis derivaron de juicios laborales en los que la parte actora, para demostrar su estado de invalidez o incapacidad, ofreció la prueba pericial médica, en la que, durante su desahogo, únicamente acudió para su examinación física ante el perito de su intención y no ante el designado por la parte demandada, por lo que la Junta laboral, en todos los casos, declaró que la consecuencia consistía en que se presumieran ciertos los extremos que el demandado pretendía acreditar con el desahogo de dicho medio probatorio, es decir, que el actor no sufría de los padecimientos reclamados.

No obstante, como se refirió, la cuestión jurídica a dilucidar estriba en determinar si tal presunción en divergencia con el dictamen del perito de la intención del actor, generan una discrepancia y si, por ende, la Junta de Conciliación y Arbitraje está obligada a designar un perito tercero en discordia, en términos del artículo 825, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo o si, por el contrario, dicho medio probatorio debe declararse desierto ante la imposibilidad de que quede debidamente integrado.

Ahora, para dilucidar el punto de contradicción, resulta conveniente precisar el derecho con el que cuentan las partes para aportar en el proceso los

medios de prueba necesarios a fin de demostrar sus acciones, excepciones o defensas y, en consecuencia, obtener una sentencia favorable a sus intereses.

Así, tal derecho probatorio comprende las actuaciones procesales mediante las cuales las partes o el Juez ingresan diversos medios legales dirigidos a obtener el conocimiento sobre la existencia de los hechos necesarios para la resolución del asunto en litigio.

En ese sentido, la concepción de la prueba no puede desligarse de la óptica de su resultado, es decir, mientras los medios probatorios son los elementos o instrumentos aportados por las partes y el Juez con la finalidad de suministrar el conocimiento de los hechos para fines del proceso, lo cierto es que sólo constituirán prueba aquellos que, en efecto, logren el convencimiento del juzgador en relación con los hechos sobre los cuales pronuncie su decisión.

Ahora, para que un medio probatorio pueda constituir prueba es necesario que cumpla con determinadas condiciones. En principio, se requiere que satisfaga un elemento formal entendido como los requisitos que la ley exige para que los medios probatorios puedan ser tomados en consideración por el Juez.

Asimismo, se requiere cumplir un elemento material, pues el oferente deberá precisar el contenido del medio probatorio, esto es, los hechos que con éste pretende acreditar. Finalmente, sólo constituirán prueba cuando una vez desahogados, los datos que arrojen generen convicción en el juzgador para llegar a su decisión.

Como puede advertirse, resulta factible que un medio de prueba al final del proceso no constituya una prueba, ya sea por no haber generado convicción alguna al juzgador para la resolución del asunto, o al estar impedido para valorarlo por no haberse integrado conforme a los requisitos legalmente establecidos.

Para lo que en este asunto interesa, nos encontramos con que el derecho de probar se encuentra íntimamente relacionado con el principio de contradicción de la prueba, el cual implica que la parte contra quien se ofrece un medio de prueba debe contar con la oportunidad de discutirla y contraprobar sus pretensiones, pues no debe olvidarse que el objetivo en el proceso probatorio, es precisamente lograr el conocimiento de la verdad a efecto de dilucidar la cuestión litigiosa.

Una vez precisado lo anterior, en cuanto al estudio específico de la prueba pericial, ésta consiste en la opinión efectuada por un experto, ilustra-

tiva sobre cuestiones técnicas emitidas bajo el leal saber y entender, versadas en materias que requieren conocimientos especializados, expresados en forma lógica y razonada, que permiten al juzgador contar con elementos suficientes para orientar su criterio en cuestiones que éste desconoce.

En materia laboral, los requisitos formales de la prueba pericial están regulados en los artículos 821 a 825 de la Ley Federal del Trabajo, anteriores a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta de noviembre de dos mil doce,<sup>7</sup> cuyo contenido es del tenor siguiente:

"Artículo 821. La prueba pericial versará sobre cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica o arte."

"Artículo 822. Los peritos deben tener conocimiento en la ciencia, técnica o arte sobre el cual debe versar su dictamen; si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados, los peritos deberán acreditar estar autorizados conforme a la ley."

"Artículo 823. La prueba pericial deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que deba versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes."

"Artículo 824. La Junta nombrará los peritos que correspondan al trabajador, en cualquiera de los siguientes casos:

"I. Si no hiciera nombramiento de perito;

"II. Si designándolo no compareciera a la audiencia respectiva a rendir su dictamen; y

"III. Cuando el trabajador lo solicite, por no estar en posibilidad de cubrir los honorarios correspondientes."

"Artículo 825. En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

---

<sup>7</sup> Ello debido a que los órganos Colegiados contendientes analizaron la legislación laboral previa la reforma de treinta de noviembre de dos mil doce, en la que se adicionó una sección relativa a los conflictos individuales de seguridad social, incorporando reglas específicas para el desahogo de la prueba pericial.

"I. Cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, salvo el caso previsto en el artículo anterior;

"II. Los peritos protestarán de desempeñar su cargo con arreglo a la ley e inmediatamente rendirán su dictamen; a menos que por causa justificada soliciten se señale nueva fecha para rendir su dictamen;

"III. La prueba se desahogará con el perito que concurra, salvo el caso de la fracción II del artículo que antecede, la Junta señalará nueva fecha, y dictará las medidas necesarias para que comparezca el perito;

"IV. Las partes y los miembros de la Junta podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen conveniente; y,

"V. En caso de existir discrepancia en los dictámenes, la Junta designará un perito tercero."

De conformidad con la legislación transcrita, las partes en el juicio laboral tienen la posibilidad de ofrecer –para colmar los extremos de su acción o excepciones y defensas–, la prueba pericial, en el entendido de que la contraparte del oferente está facultada, a su vez, para también designar a un experto con la finalidad de contraprobar la pretensión del que la ofrece.

Asimismo, la ley establece que los peritos nombrados por las partes deben tener conocimiento en la ciencia, técnica o arte sobre la cual deba versar su dictamen y para el caso en que la profesión o arte estén legalmente reglamentados, tienen que acreditar estar autorizados para su ejercicio de conformidad con el ordenamiento legal respectivo.

En cuanto a su ofrecimiento, deberá indicarse la materia sobre la cual verse, para lo cual el interesado exhibirá un cuestionario con copia para cada una de las partes.

Por lo que hace al desahogo de la prueba pericial éste comienza con la presentación del perito de cada una de las partes en la audiencia relativa; peritos que protestarán su cargo e inmediatamente rendirán su dictamen; la prueba se desahogará con aquellos que concurren y, en todo caso, las partes y los miembros integrantes de la Junta podrán hacer a los expertos las preguntas que juzguen convenientes.

Como se advierte, en el procedimiento laboral, la prueba pericial se integra formalmente con los dictámenes rendidos por los peritos designados por

las partes, a quienes se les pueden realizar las preguntas y repreguntas que el juzgador estime necesarias y, en caso de contraposición, con aquel emitido por el perito tercero en discordia.

Por otro lado, en cuanto al elemento material, debe tomarse en cuenta que un dictamen pericial no se circunscribe a la emisión de una simple conclusión, sino que los peritos, como asesores y coadyuvantes del juzgador, deben asentar en su contenido diversos aspectos, tales como la metodología empleada en el estudio, los principios y teoría científica en la que se sustenta, la materia sometida al análisis, así como todos aquellos elementos que le permitieron sustentar los motivos y razonamientos lógicos para llegar a su conclusión.

En resumen, para que la autoridad laboral pueda asignarle valor probatorio a un dictamen pericial, debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Verificar el cumplimiento de los elementos formales de la prueba, es decir, el acatamiento de los requisitos previstos en la Ley Federal del Trabajo para su debida integración.
- Determinar si la prueba es idónea para acreditar los hechos pretendidos por el oferente, dentro de lo cual se pueden valorar aspectos como el grado de especialización del perito y la materia sobre la cual versó su análisis.
- Valorar conforme a la sana crítica el contenido de los razonamientos lógicos efectuados por el perito, donde se puede apreciar, entre otros, la información aportada, la metodología expuesta, el grado de razón, así como su experiencia y congruencia interna.

Ahora, si bien todos estos aspectos son indispensables para que un dictamen pericial pueda fungir como prueba, la ausencia de uno u otro, acarrea diversas consecuencias legales, pues en el caso de no cumplirse con el primero de ellos —el cumplimiento de los requisitos formales para su desahogo—, ésta será la inadmisibilidad de la prueba o su deserción, mientras que el resto generará un impacto en lo relativo a su alcance probatorio.

Al respecto, es importante resaltar la importancia del contenido de los dictámenes periciales aportados por las partes, pues las Juntas de Conciliación y Arbitraje están en aptitud de valorarlos en su integridad y decidir cuál de ellos satisface en mejores condiciones el objetivo de ilustrar sobre la cuestión técnica o científica debatida, a efecto de cumplir lo establecido en el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo y dictar el laudo a verdad sabida y buena fe guardada, expresando los motivos y fundamentos en que se apoya.

Aunado a lo expuesto, conforme a lo resuelto por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 109/2005-SS, de la cual emanó la jurisprudencia 2a./J. 98/2005,<sup>8</sup> de rubro: "PERICIAL MÉDICA. SI LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DETERMINA QUE EL DICTAMEN RENDIDO ES INCOMPLETO O INSUFICIENTE, DEBERÁ HACER A LOS PERITOS LAS PREGUNTAS QUE ESTIME CONVENIENTES (ARTÍCULO 825, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO).", es obligación legal de las Juntas realizar las preguntas que estimen convenientes cuando se determine que el dictamen rendido resulta incompleto o insuficiente, por no ajustarse al interrogatorio al que estaban sujetos los peritos; o bien, por requerir información adicional sobre el objeto para el que se propuso la prueba a fin de resolver la litis natural, pues toca a dicho órgano jurisdiccional velar por el correcto desahogo de las pruebas.

De esa manera, las Juntas válidamente están facultadas para apoyar su decisión en cualquiera de los dictámenes desahogados en la prueba pericial al haberle causado mayor convicción, en la inteligencia de que tendrá que exponer aquellas razones por las cuales decida restar valor probatorio a los demás dictámenes periciales.

Lo anterior implica que, incluso existiendo un dictamen rendido por un perito tercero en discordia, éste no vincula forzosamente a la autoridad laboral para resolver la controversia, en tanto que su función es meramente ilustrativa respecto a la verdad del hecho que se busca demostrar, de manera que al atribuirle valor probatorio en la resolución correspondiente, puede prescindir

---

<sup>8</sup> Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 355, registro digital: 177224. Texto: "Conforme al citado precepto, la facultad otorgada a los miembros de las Juntas para hacer las preguntas que juzguen convenientes, los obliga a formularlas a los peritos médicos designados por las partes o al tercero en discordia, cuando habiéndose ofrecido para comprobar la existencia de una enfermedad del orden general o profesional, estimen que el dictamen rendido es incompleto o insuficiente por no ajustarse al interrogatorio al que estaban sujetos los peritos; o bien por requerir información sobre el objeto para el que se propuso la prueba relativa que les permita resolver la litis natural planteada, pues toca a dicho órgano jurisdiccional velar por el correcto desahogo de las pruebas. Por tanto, el cumplimiento de esa formalidad del procedimiento implica que si la Junta determina que el dictamen rendido por los peritos es incompleto o insuficiente, debe hacerles las preguntas que estime conveniente en el momento mismo del desahogo de la prueba en términos del artículo 825, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, o bien ejercer esa facultad una vez recibido el proyecto de laudo, en cuyo caso ordenará la práctica de la diligencia para mejor proveer, con citación de las partes, de conformidad con los artículos 782 y 886 de la ley citada, pues de no proceder así carecerá de los elementos necesarios para tomar una decisión fundada y motivada al resolver la litis en el aspecto de que se trata. En consecuencia, el incorrecto desahogo de la prueba pericial de mérito da lugar a la reposición del procedimiento, porque el incumplimiento por parte de la Junta a esas reglas afectará las defensas del oferente de la prueba, trascendiendo al resultado del laudo."



dir de cualquiera de los dictámenes rendidos por no haberle creado suficiente convicción conforme a las reglas de la sana crítica.<sup>9</sup>

Lo expuesto evidencia la trascendencia que conlleva el derecho probatorio de las partes para que en el juicio tengan la posibilidad de designar un perito a cuyo cargo corra la emisión de un dictamen en el que se expongan los fundamentos y motivos que sustenten su opinión, dado que su contenido puede, más allá de ser un medio probatorio, resultar determinante en la decisión del asunto al generarle convicción al juzgador de la causa y, en consecuencia, obtengan una resolución favorable a sus intereses.

Una vez asentado lo anterior, debe precisarse que esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 231/2009,<sup>10</sup> se pronunció en relación con el medio probatorio idóneo para que un asegurado demuestre que presenta algún padecimiento o enfermedad; al respecto, concluyó que es el trabajador quien tiene la carga de acreditar el estado de invalidez o incapacidad reclamado al ser la base de su pretensión, para lo cual debe ofrecer la prueba pericial médica por ser la idónea para ello.

Se resolvió lo anterior, al considerar que la pericial médica es una opinión especializada efectuada por un experto en la ciencia, que puede apreciar con mayor exactitud qué padecimientos son consecuencia de ciertas actividades y, determinar, si su origen es profesional o no para que con base en tales consideraciones, la Junta pueda llegar a las conclusiones que le permitan resolver si el asegurado presenta o no dichos padecimientos.

En esa misma línea de razonamiento, es menester destacar que la debida integración de todos los elementos de la prueba pericial médica tratándose de dichos asuntos, ha sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir las jurisprudencias 4a./J. 13/91 y 2a./J. 39/2000, de rubros: "PERICIAL MÉDICA. DEBE OFRECERSE CON TODOS

<sup>9</sup> La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de rubro: "PRUEBA PERICIAL. APRECIACIÓN POR JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.", sostuvo que las pruebas periciales se encuentran sujetas a los demás elementos probatorios, a la apreciación, análisis y valoración de las mismas, pues tiene como objeto principal, ilustrar el criterio del juzgador sobre cuestiones técnicas, pero no quiere decir que sea aceptada a priori y sin ningún estudio, ya que ello equivaldría a que la controversia fuera resuelta por el perito, especialmente el tercero en discordia. Registro digital: 366064, «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXXII, página 488.»

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por unanimidad de cinco votos.

SUS ELEMENTOS A FIN DE EVITAR SU DESERCIÓN.",<sup>11</sup> y "PERICIAL MÉDICA. PROCEDE LA DESERCIÓN POR FALTA DE COMPARECENCIA DEL TRABAJADOR ANTE EL PERITO MÉDICO, SI DICHA CIRCUNSTANCIA CONSTA FEHACIENTEMENTE."<sup>12</sup>

De esa manera, este tribunal ha definido que la falta de alguno de los elementos para la integración de la prueba pericial ofrecida da lugar a su deserción; en ese sentido, se ha destacado la importancia de la colaboración del trabajador con los peritos médicos –ya sea el de su intención, el de la parte demandada o el asignado por la autoridad–, por tratarse de un elemento indispensable en el desahogo de la pericial médica que tiene por objeto acreditar precisamente que presenta algún padecimiento o enfermedad.

<sup>11</sup> Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación*, Ocatava Época, Tomo VIII, septiembre de 1991, página 35, registro digital: 207892. Texto: "Si el trabajador ofrece en el juicio laboral la prueba pericial cuyo desahogo implica que se le tenga que someter a examen médico, pero no se presenta a su práctica de modo injustificado pese a tener conocimiento de la diligencia y de ser apercibido, la Junta debe declarar la deserción de la prueba, previo apercibimiento, pues si de acuerdo con el artículo 780 de la Ley Federal del Trabajo, el oferente tiene la carga de allegar todos los elementos necesarios para el desahogo de la prueba, su presentación es insoslayable, máxime que siendo el desahogo en beneficio de su pretensión, su ausencia revela desinterés, sin que sea obstáculo para esta conclusión la facultad que tiene la Junta de emplear medio de apremio, porque ninguno de ellos será apto en contra del trabajador si éste se niega a someterse al examen."

<sup>12</sup> Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, página 171, registro digital: 191898. Texto: "La interpretación armónica de los artículos 17, del 685 al 688, 731, 782, del 821 al 826 y 883 de la Ley Federal del Trabajo, permite establecer que cuando el trabajador ofrece en un juicio laboral la pericial médica con el fin de que se le practiquen diversos estudios para determinar que padece de las enfermedades o incapacidades mencionadas en su demanda, la Junta de Conciliación y Arbitraje no debe declarar la deserción de la prueba con el solo dicho de los peritos en el sentido de que el trabajador no compareció ante ellos a que se le practicaran los exámenes médicos, ya que éstos sólo son auxiliares en la administración de justicia, pero no gozan de fe pública; además, si la Junta tiene las atribuciones genéricas de emplear los medios de apremio necesarios para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, de practicar las diligencias que juzgue convenientes para el esclarecimiento de la verdad, y de dictar las medidas necesarias a fin de que el día de la audiencia se puedan desahogar todas las pruebas que se hubieren admitido, en el auto respectivo está en aptitud de establecer que el trabajador se presente en el local de la Junta y sea conducido por el actuario ante el perito correspondiente, o bien, comisionar a dicho fedatario para que dé fe de los hechos o abstenciones relacionados con la prueba pericial en el momento y lugar donde deba desahogarse, ya que, aun cuando no existe disposición en la Ley Federal del Trabajo que obligue a los tribunales laborales a proceder de esa manera, debe atenderse al criterio jurisprudencial de que corresponde a ellos velar por el desahogo de las pruebas admitidas. Por tanto, es necesaria una razón actuarial o alguna otra prueba fehaciente para que la Junta pueda, válidamente, considerar que el trabajador no se presentó ante el perito designado para la práctica del examen médico correspondiente, caso en el cual, si no existiera causa justificada, la propia autoridad hará efectivo el apercibimiento de deserción de dicha prueba."

Así, la incomparecencia injustificada y comprobada fehacientemente<sup>13</sup> del accionante ante cualquiera de los peritos para su examinación revela un desinterés de su parte, al impedir que la pericial médica pueda integrarse conforme a la ley, lo que conlleva que se trate de un medio probatorio imperfecto, pues debe recordarse que el incumplimiento de cualquiera de los elementos formales acarrea como consecuencia su deserción.

Conforme lo hasta aquí expuesto, se advierte que la prueba pericial médica es la idónea para acreditar el estado de salud del actor cuando reclame su estado de invalidez o incapacidad correspondiéndole a éste la carga de demostrar su acción y, en consecuencia, de ofrecer este medio de convicción, en el entendido de que la contraparte tiene derecho de designar también a un experto –de manera directa o como contraprueba–, siendo el caso que, cuando no comparezca el trabajador a que lo examine alguno de los peritos sin causa justificada, genera que se declare la deserción de la prueba derivado de su desinterés en aportar los elementos necesarios para su debida integración.

Ahora, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 394/2012, analizó si resultaba factible apli-

---

<sup>13</sup> Ello de conformidad con la tesis jurisprudencial 2a./J. 39/2000, de rubro: "PERICIAL MÉDICA. PROCEDE LA DESERCIÓN POR FALTA DE COMPARECENCIA DEL TRABAJADOR ANTE EL PERITO MÉDICO, SI DICHA CIRCUNSTANCIA CONSTA FEHACIENTEMENTE.—La interpretación armónica de los artículos 17, del 685 al 688, 731, 782, del 821 al 826 y 883 de la Ley Federal del Trabajo, permite establecer que cuando el trabajador ofrece en un juicio laboral la pericial médica con el fin de que se le practiquen diversos estudios para determinar que padece de las enfermedades o incapacidades mencionadas en su demanda, la Junta de Conciliación y Arbitraje no debe declarar la deserción de la prueba con el solo dicho de los peritos en el sentido de que el trabajador no compareció ante ellos a que se le practicaran los exámenes médicos, ya que éstos sólo son auxiliares en la administración de justicia, pero no gozan de fe pública; además, si la Junta tiene las atribuciones genéricas de emplear los medios de apremio necesarios para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, de practicar las diligencias que juzgue convenientes para el esclarecimiento de la verdad, y de dictar las medidas necesarias a fin de que el día de la audiencia se puedan desahogar todas las pruebas que se hubieren admitido, en el auto respectivo está en aptitud de establecer que el trabajador se presente en el local de la Junta y sea conducido por el actuario ante el perito correspondiente, o bien, comisionar a dicho fedatario para que dé fe de los hechos o abstenciones relacionados con la prueba pericial en el momento y lugar donde deba desahogarse, ya que, aun cuando no existe disposición en la Ley Federal del Trabajo que obligue a los tribunales laborales a proceder de esa manera, debe atenderse al criterio jurisprudencial de que corresponde a ellos velar por el desahogo de las pruebas admitidas. Por tanto, es necesaria una razón actuarial o alguna otra prueba fehaciente para que la Junta pueda, válidamente, considerar que el trabajador no se presentó ante el perito designado para la práctica del examen médico correspondiente, caso en el cual, si no existiera causa justificada, la propia autoridad hará efectivo el apercibimiento de deserción de dicha prueba.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, página 171, registro digital: 191898.

car medidas de apremio para lograr el desahogo de la prueba pericial médica ofrecida por la parte demandada, a efecto de lograr la comparecencia del trabajador.

En lo que interesa en este asunto, destacan las consideraciones siguientes:

- Una pericial médica sobre el estado de salud del actor requiere no sólo la autorización de éste para efectuarla, sino también su cooperación y participación activa.

- El trabajador debe colaborar con su perito médico, al ser de su interés el desahogo de ese medio probatorio y, si no lo hace, la prueba le será declarada desierta, previo apercibimiento que se le efectúe al respecto.

- Con independencia de quién ofrezca la prueba, se deben aportar todos los elementos necesarios para su desahogo, de conformidad con el artículo 780 de la Ley Federal del Trabajo, siendo en el caso de la prueba pericial médica un elemento indispensable la presencia y colaboración del demandante.<sup>14</sup>

- La ausencia de algún elemento necesario para el desahogo de la prueba, trae como consecuencia su desechamiento o, de haber sido admitida, su deserción, ya que no obstante la facultad de la Junta de emplear medidas de apremio, su aplicación podría resultar infructuosa ante el desinterés de quien la ofreció.<sup>15</sup>

- No obstante, cuando el oferente de la prueba es la parte demandada, no debe apercibirse al actor con declarar desierta la prueba si el trabajador no

<sup>14</sup> Ilustra el argumento anterior la tesis aislada, de la extinta Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, registro digital: 242816, cuyos rubro y texto son los siguientes: "PRUEBA PERICIAL MÉDICA, FORMALIDADES DE LA.—Para que tenga pleno valor probatorio la pericial médica, ésta debe ofrecerse y rendirse ante el tribunal que conoce del juicio y de acuerdo con los artículos 823, 824, 825 y 826 de la Ley Federal del Trabajo; es decir, al nombrar perito, debe dársele oportunidad a la contraparte de designar el suyo, en caso de discrepancia en los dictámenes la Junta nombrará un tercero en discordia.". Publicada en el *Seminario Judicial de la Federación*, Volúmenes 169-174, Quinta parte, página 36.

<sup>15</sup> Tesis 4a. 18/91, de rubro: "PRUEBA PERICIAL. LAS JUNTAS TIENEN FACULTAD PARA DESECHARLA CUANDO NO SE APORTA CON LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA SU DESAHOGO, COMO LO SON EL CUESTIONARIO RESPECTIVO O SUS COPIAS.". Datos de localización: *Seminario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VIII, octubre de 1991, página 32, registro digital: 207884.

se sujeta a los exámenes o estudios que se le requieran para determinar su estado de salud, pues de ser así el desahogo de ese medio de convicción quedaría enteramente a la decisión de este último, lo cual representaría una desventaja procesal para la parte demandada, por lo que en estos casos, la consecuencia es que se tengan por ciertas las cuestiones que pretende demostrar su contraparte, salvo prueba en contrario.

Bajo tales consideraciones, esta Segunda Sala reiteró la importancia de la colaboración del trabajador y su comparecencia ante los peritos médicos para la elaboración de los estudios correspondientes, al tratarse de un elemento indispensable para la integración de la prueba pericial, por lo que en la misma línea que los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia, se concluyó que la falta de dicho requisito tenía como consecuencia la deserción del citado medio probatorio.

No obstante, se determinó que si es el demandado quien ofrece la prueba pericial referida para acreditar sus excepciones y defensas, o como contrapueba de la admitida al actor, la consecuencia de la contumacia de éste a presentarse y/o someterse a los exámenes médicos o científicos requeridos será que, previa prevención, se tengan por ciertas las cuestiones que se pretenden demostrar con el desahogo de ese medio de convicción; presunción que admite prueba en contrario.

Lo anterior, ya que de declararse la deserción de la pericial ofrecida por la parte demandada, se dejaría al arbitrio del trabajador decidir acudir o no a su desahogo, lo cual generaría una desventaja procesal para aquélla, al no serle imputable el no contar con todos los elementos necesarios para la integración de la prueba.

Ante esta situación, surge la interrogante de si la presunción *iuris tantum* generada, previo apercibimiento, como consecuencia de la falta del accionante de colaborar y presentarse ante el perito de la demandada es equiparable a un dictamen pericial, de forma que pueda ser analizado junto con aquel rendido por el experto de la intención del actor.

La respuesta a tal cuestión es negativa, por los motivos que a continuación se desarrollarán:

Como se expuso, en el desahogo de la prueba pericial médica ofrecida con el objeto de demostrar la existencia de algún padecimiento o enfermedad, es necesaria la colaboración del accionante con los peritos designados por las

partes, a fin de someterse a los exámenes médicos correspondientes, incluidos aquellos practicados por el perito tercero en discordia, nombrado por la autoridad laboral, por tratarse de un elemento indispensable para la emisión de las opiniones científicas de cada uno de los expertos.

Ahora, el hecho de que esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 394/2012, haya determinado que la sanción procesal consistente en la deserción de la prueba pericial no puede perjudicar a la parte demandada cuando es quien la ofrece, atendió precisamente a que tal consecuencia únicamente puede alcanzar al dictamen presentado por la parte actora, pues su contumacia no puede acarrear perjuicio a la contraparte oferente, habida cuenta de que ello le generaría una desventaja procesal al dejar al arbitrio de una de las partes la eficacia del citado medio probatorio.

Ante tal situación, se decidió atribuir una sanción procesal diversa al trabajador la cual no fuera perjudicial a la parte demandada, a saber, la presunción *iuris tantum* de tener por ciertas las cuestiones que con dicho medio de convicción pretendía acreditar su contraparte, previo el apercibimiento correspondiente.

En ese sentido, a juicio de esta Segunda Sala, tal sanción procesal no es equiparable a un dictamen pericial, en tanto que la presunción generada no comparte los elementos formales, materiales, ni el alcance probatorio de la opinión técnica emitida por un experto, al no contener el desarrollo o demostración de aspectos científicos o técnicos susceptibles de dotar de certeza al juzgador respecto del conocimiento de los hechos a efecto de obtener una sentencia favorable, pues únicamente se limita a dar certeza de los hechos que la demandada pretendió probar.

Además, no debe perderse de vista que dicha presunción constituye la sanción procesal impuesta a la parte actora ante su contumacia de colaborar y someterse a los exámenes practicados por el perito designado por el demandado oferente, ello con la finalidad de no perjudicar a este último con la deserción.

Estimar lo contrario, esto es, dar a la presunción el alcance de una opinión emitida por un experto, implicaría una vulneración al principio de contradicción en el proceso y al derecho subjetivo probatorio de la parte demandada, en la medida en que se acotaría su posibilidad de desahogar un dictamen pericial médico en el que expusiera una opinión técnica o científica con la finalidad de aportar al juzgador los elementos necesarios para generarle certeza

en cuanto a la resolución del conflicto, así como de tener la oportunidad de que su dictamen pueda ser perfeccionado mediante las preguntas que la autoridad laboral estime necesarias.

Asimismo, si bien se determinó que la presunción de certeza de los hechos afirmados por la parte demandada admite prueba en contrario, lo cierto es que ello no implica que pueda desvirtuarse con el dictamen rendido por el perito de la intención de la parte actora, pues se trata de una actuación que no logró perfeccionarse ante la contumacia del accionante, por lo que en todo caso deberá ser desvirtuada mediante otros medios probatorios debidamente integrados en el juicio laboral.

En ese orden de ideas, en vista de que la presunción generada, previo apercibimiento, de tener por ciertas las afirmaciones de la parte demandada constituye una sanción procesal para el accionante, sin que pueda equipararse a una opinión técnica emitida por un experto, no puede considerarse que se esté en presencia de dictámenes discrepantes, por lo que no se está en el supuesto de que la autoridad laboral deba designar un perito tercero en discordia, en términos del artículo 825, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo.

Ello en tanto que el dictamen rendido por el perito tercero en discordia es un elemento complementario integrante de la prueba pericial, al ser necesario que ante la contraposición de aquellos presentados por las partes el juzgador se allegue de una tercera opinión sobre la cuestión técnica o científica a dilucidar, para finalmente realizar un ejercicio valorativo de todas las opiniones emitidas, lo que no podría suceder con la simple presunción judicial de tener por ciertos los hechos que pretendía demostrar la demandada.

Bajo este contexto, esta Segunda Sala considera que cuando el trabajador ofrece una prueba pericial médica con la finalidad de acreditar que sufre de alguna enfermedad o padecimiento y, en su desahogo únicamente acude ante el perito de su intención mas no así ante el designado por la parte demandada, siempre que tal incomparecencia esté comprobada fehacientemente y no exista causa justificada alguna, se genera, previo apercibimiento, la presunción *iuris tantum* de tener por ciertos los hechos que este último pretendía acreditar con el desahogo de esa prueba, lo que implica la deserción de la prueba para el oferente al no haberse logrado perfeccionar por causas imputables a éste.

Con base en lo expuesto, debe prevalecer el criterio adoptado por esta Segunda Sala en la presente resolución y, con ello, la jurisprudencia siguiente:

PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL. LA JUNTA NO ESTÁ OBLIGADA A DESIGNAR UN PERITO TERCERO EN DISCORDIA ANTE LA PRESUNCIÓN GENERADA A PARTIR DE LA CONTUMACIA DEL TRABAJADOR OFERENTE DE PRESENTARSE ANTE EL ESPECIALISTA DE SU CONTRAPARTE. De acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 42/2013 (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL OFRECIDA POR LA PARTE DEMANDADA SOBRE EL ESTADO DE SALUD DEL ACTOR. NO PROCEDE APLICAR MEDIDAS DE APREMIO PARA LOGRAR SU DESAHOGO.", cuando un trabajador ofrezca la prueba pericial médica con la finalidad de acreditar que sufre de alguna enfermedad o padecimiento y, en su desahogo, únicamente acuda ante el perito de su intención, mas no así ante el designado como contraprueba por el demandado, debe generarse, previo apercibimiento, la presunción de ser ciertas las circunstancias que este último pretendía demostrar con el desahogo de dicho medio de convicción, siempre que tal incomparecencia esté acreditada de manera fehaciente y no exista causa justificada alguna. En ese sentido, no puede entenderse que la generación de dicha presunción sea equiparable a un dictamen pericial, al no compartir los elementos formales, materiales, ni el alcance probatorio de la opinión técnica emitida por un experto; consecuentemente, la autoridad laboral no está obligada a designar un perito tercero en discordia, en términos de la fracción V del artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo, al no estar en presencia de dos dictámenes discrepantes, en tanto que la incomparecencia injustificada del accionante impide que la prueba pericial médica quede debidamente integrada, lo que implica su deserción para el oferente, al actualizarse la presunción a favor del demandado, la cual podrá ser desvirtuada a través de otros medios probatorios ofrecidos en el juicio laboral.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Públique la tesis de jurisprudencia que se sustenta en esta sentencia, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; remítanse la jurisprudencia sustentada y la parte considerativa



correspondiente a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**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:** La tesis de jurisprudencia PC.IV.L. J/17 L (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2017 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página 695.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL. LA JUNTA NO ESTÁ OBLIGADA A DESIGNAR UN PERITO TERCERO EN DISCORDIA ANTE LA PRESUNCIÓN GENERADA A PARTIR DE LA CONTUMACIA DEL TRABAJADOR OFERENTE DE PRESENTARSE ANTE EL ESPECIALISTA DE SU CONTRAPARTE.**

De acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 42/2013 (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL OFRECIDA POR LA PARTE DEMANDADA SOBRE EL ESTADO DE SALUD DEL ACTOR. NO PROCEDE APLICAR MEDIDAS DE APREMIO PARA LOGRAR SU DESAHOGO.", cuando un trabajador ofrezca la prueba pericial médica con la finalidad de acreditar que sufre de alguna enfermedad o padecimiento y, en su desahogo, únicamente acuda ante el perito de su intención, mas no así ante el designado como contraprueba por el demandado, debe generarse, previo apercibimiento, la presunción de ser ciertas las circunstancias que este último pretendía demostrar con el desahogo de dicho medio

de convicción, siempre que tal incomparecencia esté acreditada de manera fehaciente y no exista causa justificada alguna. En ese sentido, no puede entenderse que la generación de dicha presunción sea equiparable a un dictamen pericial, al no compartir los elementos formales, materiales, ni el alcance probatorio de la opinión técnica emitida por un experto; consecuentemente, la autoridad laboral no está obligada a designar un perito tercero en discordia, en términos de la fracción V del artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo, al no estar en presencia de dos dictámenes discrepantes, en tanto que la incomparecencia injustificada del accionante impide que la prueba pericial médica quede debidamente integrada, lo que implica su deserción para el oferente, al actualizarse la presunción a favor del demandado, la cual podrá ser desvirtuada a través de otros medios probatorios ofrecidos en el juicio laboral.

## 2a./J. 148/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 263/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito. 18 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Gabriela Zambrano Morales.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.IV.L. J/17 L (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL MÉDICA EN EL JUICIO LABORAL. ANTE LA DISCREPANCIA ENTRE EL DICTAMEN DEL EXPERTO NOMBRADO POR EL ACTOR PARA ACREDITAR SU ESTADO DE INVALIDEZ Y LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE ESE PADECIMIENTO DERIVADA DE SU CONTUMACIA A SER EXAMINADO POR EL ESPECIALISTA DE LA DEMANDADA, LA JUNTA DEBE DESIGNAR UN PERITO TERCERO.", aprobada por el Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2017 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página 695; y.

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 244/2019.

Tesis de jurisprudencia 148/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de octubre de dos mil diecinueve.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 42/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, página 1402.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**REVISIÓN ADHESIVA. SE DEBE DESECHAR AL ACTUALIZARSE LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 302/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y CUARTO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL (ACTUALMENTE CIUDAD DE MÉXICO), EN APOYO DEL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON RESERVA DE CRITERIO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

**CONSIDERANDO:**

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, 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 los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados Especializados en Materia Administrativa de distinto Circuito.

Asimismo, la tesis P. I/2012 (10a), sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal que se lee bajo el rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Décima Época. Registro digital: 2000331. Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. I/2012 (10a.), página 9.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima conforme a lo establecido en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, órgano que sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

TERCERO.—**Criterios denunciados como contradictorios.**

**I. Del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la revisión \*\*\*\*\***, de la que a continuación se refiere lo conducente.

El Tribunal Colegiado, **en la revisión principal** consideró que "... **al no haber emitido la Sala una resolución de fondo**, toda vez que sólo concluyó que debía declararse la nulidad de la resolución impugnada, por carecer de firma autógrafa el citatorio de audiencia de ley que le dio origen, actualizándose la causa de anulación prevista en el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es claro que **no se satisface el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 63 del ordenamiento en cita** y lo que procede es **desechar el recurso de revisión fiscal**.—En consecuencia, se considera que la declaración de nulidad no implicó un pronunciamiento en torno al fondo del asunto, en tanto que no decidió sobre la legalidad o ilegalidad de la resolución sancionadora impugnada; de modo que atendiendo a los criterios jurisprudenciales antes transcritos, es evidente que **el recurso de revisión fiscal es improcedente y, por ende, debe desecharse**".

Derivado de lo anterior, sostuvo: "[e]n razón del sentido del presente fallo, procede **declarar sin materia la revisión adhesiva** hecha valer por la parte actora, toda vez que **el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso de revisión fiscal principal**, por lo que es evidente que cuando **el sentido de la resolución dictada le resulta favorable**, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión; esto es, la de reforzar el fallo recurrido; en consecuencia, **procede declarar sin materia el recurso de revisión fiscal adhesivo**."

**II. Del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región en auxilio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la revisión \*\*\*\*\* (cuaderno auxiliar \*\*\*\*\*), cuya ejecutoria, por cuanto aquí interesa, determinó lo que enseguida se cita.**

"... [A]l haberse declarado la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio formal como lo es la falta de firma en el documento que se consideró como origen del procedimiento de responsabilidad administrativa, el recurso de revisión fiscal **resulta improcedente por no ubicarse en los supuestos que prevé el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y lo procedente es desechar el recurso** interpuesto por el titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en contra de la sentencia de trece de mayo de dos mil catorce, dictada en el expediente \*\*\*\*\*", del índice de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en el Distrito Federal.". "La parte actora en el juicio de nulidad interpuso **recurso de revisión adhesivo**; sin embargo, el mismo **debe desecharse**.—Lo anterior es así, ya que conforme al artículo 63, penúltimo y último párrafos, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si bien la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, la adhesión sigue la suerte procesal de éste.—Esto es, **el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste** y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal. ... En tal virtud, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en el recurso de revisión fiscal es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe desecharse el recurso de revisión adhesiva."

**De la anterior resolución derivó el criterio contenido en la tesis aislada (I Región)4o.18 A (10a.),<sup>2</sup> de título, subtítulo y texto siguientes:**

"REVISIÓN FISCAL ADHESIVA. DEBE DESECHARSE ESE RECURSO SI EL PRINCIPAL ES IMPROCEDENTE, DADA SU NATURALEZA ACCESORIA. Conforme al artículo 63, penúltimo y último párrafos, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse al recurso de revisión interpuesto por el recurrente; sin embargo, el precepto citado establece que la adhesión sigue la suerte procesal del medio de impugnación principal, esto es, carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, y el interés del adherente depende de lo resuelto en este último. De ahí que si el recurso de revisión fiscal principal es improcedente, debe desecharse el adhesivo, dada su naturaleza accesoria."

<sup>2</sup> Décima Época. Registro digital: 2008214. Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, materia administrativa, tesis (I Región) 4o.18 A (10a.), página 2049 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de enero de 2015 a las 9:30 horas».

CUARTO.—**Consideración previa.** La circunstancia de que el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito no haya integrado jurisprudencia, no es obstáculo para que esta Segunda Sala, se ocupe de la denuncia de posible contradicción, pues basta que los tribunales adopten criterios disímiles al resolver un mismo punto jurídico.

Son aplicables a la consideración expuesta, las jurisprudencias P./J. 27/2001, del Tribunal Pleno y 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros son los siguientes:

- "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."<sup>3</sup>

- "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>4</sup>

QUINTO.—**Existencia de la contradicción.** Esta Segunda Sala sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito existe, cuando al resolver los asuntos que son de su legal competencia adoptan criterios discrepantes, respecto de un mismo punto jurídico, aun cuando no integren jurisprudencia y al margen de que haya aspectos secundarios o accesorios que sean diferentes, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable debe abordarse su estudio y emitir la decisión que conduzca a la certidumbre a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.

Se cita como fundamento la tesis P. XLVII/2009, sustentada por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>5</sup>

De las ejecutorias participantes, se observa que en ambos casos **se desechó el recurso de revisión por improcedente**, en virtud de que la nulidad recurrida se determinó por vicios formales, cuyos efectos no resolvieron el fondo de la problemática demandada.

<sup>3</sup> Novena Época. Registro digital: 189998. Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, tesis P./J. 27/2001, página 77.

<sup>4</sup> Novena Época. Registro digital: 190917. Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, materia común, tesis 2a./J. 94/2000, página 319.

<sup>5</sup> Novena Época. Registro digital: 166996. Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67.

Asimismo, en los dos supuestos se hizo valer revisión adhesiva; sobre la cual, los Colegiados coincidieron en que la adhesión sigue la suerte del recurso de revisión principal.

Sin embargo, arribaron a posiciones divergentes en cuanto al pronunciamiento final, toda vez que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito resolvió declarar sin materia el recurso de revisión adhesiva; y, el Colegiado Auxiliar dispuso el desechamiento. En ese tenor, el ejercicio interpretativo de un mismo tema llevó a una solución final distinta.

Sin que pase desapercibido que los efectos de ello pudieran parecer intrascendentes para las partes, en concepto de esta Sala tal discrepancia provoca incertidumbre en el justiciable sobre la determinación final correcta, la cual debe resolverse.

Para ello es conveniente formular una pregunta genuina, a saber, **¿qué pronunciamiento corresponde a la revisión adhesiva cuando el recurso de revisión principal sea improcedente?**

SEXTO.—**Estudio.** De manera preliminar se hace necesario traer a cuenta que el artículo 73, fracción XXIX-H, primer y segundo párrafos, y el precepto 104, fracción III, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en que, por su orden, se faculta al Congreso de la Unión para "... expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ... y los recursos para impugnar sus resoluciones";<sup>6</sup> y a los Tribunales de la Federación para conocer "... los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, **se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto**, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno ...".<sup>7</sup>

<sup>6</sup> "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares."

<sup>7</sup> "**Artículo 104.** Los tribunales de la federación conocerán:

"...

Congruente con ello, el diverso artículo 107, fracción VIII,<sup>8</sup> establece la procedencia del recurso de revisión en amparo indirecto.

Por su parte, el numeral 82 de la Ley de Amparo,<sup>9</sup> dispone la revisión adhesiva para la parte que obtuvo sentencia favorable, y prevé que seguirá la suerte procesal del recurso de revisión. Así también, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 63,<sup>10</sup> precisa: "... la parte

---

"III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, **sólo en los casos que señalen las leyes**. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución **fije para la revisión en amparo indirecto**, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; ..."

<sup>8</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, del fiscal general de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"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. ..."

<sup>9</sup> "**Artículo 82.** La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

<sup>10</sup> "**Artículo 63.** Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6 de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"...

**"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión**



que obtuvo resolución favorable a sus intereses **puede adherirse** a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; **en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste**".

De lo trasunto se advierte como requisitos para promover la revisión adhesiva:

- 1) Que el adherente haya obtenido resolución favorable.
- 2) Que lo haga en el plazo de quince días contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso principal.

Además, es menester señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P.CXLV/96,<sup>11</sup> de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. SU NATURALEZA JURÍDICA.", sostiene que: "... **no es propiamente un recurso, pero sí un medio de defensa** en sentido amplio que garantiza, a quien obtuvo sentencia favorable, la posibilidad de expresar agravios tendientes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la sentencia que condujo a la resolutive favorable ..."

**del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.**

**"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."**

<sup>11</sup> "REVISIÓN ADHESIVA. SU NATURALEZA JURÍDICA. Conforme a lo que establece el artículo 83, fracción V, último párrafo, de la Ley de Amparo, en todos los supuestos de procedencia del recurso de revisión la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por su contrario, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes, los que únicamente carecen de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste. Tal dependencia al destino procesal, o situación de subordinación procesal de la adhesión al recurso de revisión, lleva a determinar que la **naturaleza jurídica de ésta, no es la de un medio de impugnación –directo–** de un determinado punto resolutive de la sentencia, pero el tribunal revisor está obligado, por regla general, a estudiar en primer lugar los agravios de quien interpuso la revisión y, posteriormente, debe pronunciarse sobre los agravios expuestos por quien se adhirió al recurso. En ese orden de ideas, la adhesión no es, por sí sola, idónea para lograr la revocación de una sentencia, lo que permite arribar a la convicción de que **no es propiamente un recurso, pero sí un medio de defensa** en sentido amplio que garantiza, a quien obtuvo sentencia favorable, la posibilidad de expresar agravios tendientes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la sentencia que condujo a la resolutive favorable a sus intereses, y también a impugnar las consideraciones del fallo que concluya en un punto decisorio que le perjudica.". Novena Época. Registro digital: 200014. Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, noviembre de 1996, materia común, tesis P. CXLV/96, página 144.

La interpretación sistémica del marco normativo en cita, permite considerar como elemento preliminar de procedencia de la revisión adhesiva que proceda el recurso en lo principal; toda vez que por disposición legal, aquél sigue la suerte procesal de éste.

Asimismo, por su naturaleza y fines el estudio del recurso de revisión principal prima frente al de la adhesiva, ya que la improcedencia del recurso de revisión principal, deja al adherente sin interés de mejorar el fallo que ya le beneficiaba.

En ese tenor, sólo de resultar procedente y fundados los agravios del principal cabe analizar el cumplimiento de requisitos propios para promover la adhesiva; es decir, no se llega a ese punto en el supuesto de improcedencia del principal, ya que en tal hipótesis automáticamente pervive la sentencia que favoreció al adherente; quien **queda sin interés de mejorar el fallo**, esto último constituye el objeto de la adhesión; de suerte que el desinterés del adherente en el mejoramiento actualiza la improcedencia que conduce a desechar el recurso adhesivo.

Sin que sea obstáculo lo sostenido por esta Sala en la jurisprudencia 2a./J. 6/2001,<sup>12</sup> porque se trató de una diversa hipótesis de sobreseimiento.

SÉPTIMO.—**Determinación.** Atento a lo razonado y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

---

<sup>12</sup> "REVISIÓN ADHESIVA, DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI QUEDÓ FIRME LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL PRODUCIRSE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN RELACIÓN CON LA REVISIÓN PRINCIPAL. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Este tipo de revisión adhesiva obedece a la lógica del recurso, puesto que cuando el Juez de Distrito considera infundados o ineficaces diversos conceptos de violación del quejoso pero, finalmente, le otorga el amparo por estimar fundado otro, al combatirse este aspecto de la sentencia por la autoridad recurrente el quejoso conserva el interés condicionado de que de prosperar el recurso principal el órgano revisor tenga que examinar los agravios que formule en contra de la parte considerativa que le fue desfavorable. De ahí se sigue, coherentemente, que si respecto de la autoridad recurrente se produce la caducidad de la instancia declarándose firme la sentencia recurrida, en cuanto a la concesión de la protección constitucional, la revisión adhesiva del quejoso debe declararse sin materia al desaparecer jurídicamente la condición a la que estaba sujeto su interés jurídico para interponerla". Novena Época. Registro digital: 190264. Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, febrero de 2001, materia común, tesis 2a./J. 6/2001, página 283.

REVISIÓN ADHESIVA. SE DEBE DESECHAR AL ACTUALIZARSE LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. La interpretación sistémica de los artículos 73, fracción XXIX-H, primer y segundo párrafos, 104, fracción III y 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite considerar que por su naturaleza principal el estudio del recurso de revisión prima frente al de la revisión adhesiva; la procedencia de la revisión principal abre paso a la adhesiva, cuyo estudio de procedencia y, en su caso, de agravios, pende de que sea fundado el principal. Así, ante la improcedencia del recurso de revisión principal subsiste el fallo que ya beneficiaba al adherente, quien queda sin interés de mejorarlo, lo cual por ser el objeto de la revisión adhesiva actualiza la improcedencia que conduce a desecharla.

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 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **REVISIÓN ADHESIVA. SE DEBE DESECHAR AL ACTUALIZAR-SE LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.**

La interpretación sistémica de los artículos 73, fracción XXIX-H, primer y segundo párrafos, 104, fracción III y 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite considerar que por su naturaleza principal el estudio del recurso de revisión prima frente al de la revisión adhesiva; la procedencia de la revisión principal abre paso a la adhesiva, cuyo estudio de procedencia y, en su caso, de agravios, pende de que sea fundado el principal. Así, ante la improcedencia del recurso de revisión principal subsiste el fallo que ya beneficiaba al adherente, quien queda sin interés de mejorarlo, lo cual por ser el objeto de la revisión adhesiva actualiza la improcedencia que conduce a desecharla.

### **2a./J. 145/2019 (10a.)**

Contradicción de tesis 302/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), en apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

#### **Tesis y criterio contendientes:**

Tesis (I Región)4o.18 A (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL ADHESIVA. DEBE DESECHARSE ESE RECURSO SI EL PRINCIPAL ES IMPROCEDENTE, DADA SU NATURALEZA ACCESORIA.", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), en apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de enero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 2049; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la revisión fiscal 37/2019.

Tesis de jurisprudencia 145/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de octubre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**SALARIOS CAÍDOS E INTERESES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SU PAGO ES IMPROCEDENTE A PARTIR DE LA FECHA DE REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR CON MOTIVO DE LA ACEPTACIÓN DE UN OFRECIMIENTO DE TRABAJO CALIFICADO DE BUENA FE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 270/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO Y EL DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ALMA RUBY VILLARREAL REYES.

### III. Competencia y legitimación

5. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que los criterios contendientes son sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos.

6. La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto 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, ya que fue formulada por el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito que postula una de las tesis discrepantes.

### IV. Antecedentes

**7. Primer criterio contendiente.** El **Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito** resolvió el amparo directo 815/2017, cuyos antecedentes son:

- El accionante demandó su reinstalación y el pago de salarios caídos, al aducir que fue despedido injustificadamente el treinta de abril de dos mil catorce.

- La demandada, Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo, negó el despido y ofreció el trabajo a su contraparte.

- El trabajador fue reinstalado el dieciocho de agosto de dos mil catorce.

- En el laudo respectivo, la Junta responsable calificó de mala fe el ofrecimiento y consideró injustificado el despido, por lo que condenó al pago de salarios caídos por tres meses y dieciocho días contados desde el treinta de abril al dieciocho de agosto de dos mil catorce, en los términos establecidos en el artículo 48, párrafo tercero, de la Ley Federal del Trabajo.

- El accionante promovió amparo directo en el que, entre otros conceptos, adujo que se violaban sus derechos, **al no haber condenado a la demandada al pago de intereses hasta el cumplimiento del laudo**, de conformidad con el artículo 48, párrafo tercero, de la ley en comento.

- El Tribunal Colegiado negó la protección constitucional, al razonar que:

- El pago de intereses indicado en el numeral 48, párrafo tercero, de la ley laboral tenía el objeto de indemnizar a la parte trabajadora por salarios que ya no recibiría, al haber transcurrido doce meses, por lo que eran improcedentes los intereses cuando por cualquier circunstancia la condena al pago de salarios caídos era menor a dicho lapso —como era el caso del quejoso, al haber sido reinstalado en virtud de una oferta de trabajo antes de que transcurrieran los doce meses—; esto no significaba que la parte trabajadora perdiera su derecho a obtener dicha medida indemnizatoria, sino que había obtenido condena a su favor por un periodo menor a doce meses.

- Con independencia de que hubieran transcurrido más de doce meses al cumplimiento al laudo, si en el caso el trabajador obtuvo condena favorable al pago de salarios caídos por tres meses y dieciocho días por el tiempo transcurrido entre el treinta de abril, fecha en que fue despedido, y el dieciocho de agosto, ambos de dos mil catorce, fecha en que fue reinstalado, era innegable que su derecho al pago de salarios caídos fue satisfecho con dicha condena.

- Lo anterior dio origen a la tesis VIII.P.T.5 L (10a.),<sup>3</sup> que reza:

---

<sup>3</sup> Décima Época, registro digital: 2017188, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, tesis VIII.P.T.5 L (10a.), página 3197 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas».

"SALARIOS CAÍDOS. CUANDO LA CONDENA A SU PAGO ES MENOR A 12 MESES, ES IMPROCEDENTE EL PAGO DE LOS INTERESES PREVISTO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. De una interpretación integral y armónica del tercer párrafo del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del 1 de diciembre de 2012, se advierte que el pago de intereses es improcedente cuando la condena por concepto de salarios caídos sea menor a 12 meses; lo que es así, en virtud de que si bien es cierto que el legislador, al reformar dicho precepto tuvo la intención de limitar el pago de los salarios caídos a un máximo de 12 meses, con el fin de evitar que los juicios laborales se prolongaran artificialmente, reduciendo sustancialmente los tiempos procesales, también lo es que al prever el pago de intereses tuvo la intención de indemnizar al trabajador por los salarios caídos que dejaría de percibir con posterioridad a dicho término; de donde se concluye que la condena al pago por concepto de intereses es improcedente cuando la relativa al pago de salarios caídos es menor de 12 meses, pues en este caso, no existe nada que indemnizar."

8. **Segundo criterio contendiente.** El **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito** conoció del juicio de amparo directo 235/2019, cuyos antecedentes son:

- El trabajador demandó de dos empresas su reinstalación y el pago de salarios caídos con motivo del despido injustificado del que afirmó haber sido objeto el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis.

- Las demandadas negaron el despido y ofrecieron el trabajo. El accionante aceptó la oferta de trabajo y fue reinstalado.

- En el laudo respectivo la Junta responsable estimó que el ofrecimiento de trabajo fue de mala fe y condenó al pago de salarios caídos por un lapso aproximado de ocho meses y veinticinco días.

- El accionante promovió amparo directo en el que, entre otros conceptos, adujo que se violaban sus derechos, **al no haber condenado a las codemandadas al pago de intereses** previstos en el artículo 48, párrafo tercero, de la Ley Federal del Trabajo.

- El Tribunal Colegiado negó la protección constitucional a la luz de las consideraciones siguientes:

- Atendiendo al párrafo tercero del numeral 48 de la ley en cita, la condena al pago de intereses tenía carácter subsidiario respecto de los salarios

caídos, en tanto sólo empezaban a generarse al día siguiente en que concluían los doce meses previstos en la norma; de suerte que si la condena a salarios caídos resultaba menor al referido lapso, no se generaba interés alguno.

- En el caso, dado que entre la fecha del despido y en la que el trabajador fue reinstalado transcurrieron doscientos setenta y cinco días, mismos por los que se condenó al pago de salarios caídos, era correcto que no se condenara, a su vez, al de intereses.

- Razonó que la finalidad de introducir el pago de intereses en la reforma de uno de diciembre de dos mil doce fue la de sustituir la generación de salarios vencidos por un lapso prolongado, a fin de enfrentar la práctica de extender indebidamente los procedimientos laborales.

- Si bien el legislador limitó el pago íntegro de salarios caídos a doce meses, también estableció que concluido dicho periodo se pagarían intereses si el procedimiento continuara o en caso de que no se diera cumplimiento del laudo, de forma que con la reforma no se perdía el carácter indemnizatorio del citado artículo 48.

- Por ende, era correcto que, tratándose de una condena al pago de salarios caídos inferior a doce meses con motivo de la reinstalación de la quejosa, la responsable estimara improcedente el pago de intereses.

- En ese tenor, compartió la tesis VIII.P.T.5 L (10a.),<sup>4</sup> del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, de título y subtítulo: "SALARIOS CAÍDOS. CUANDO LA CONDENA A SU PAGO ES MENOR A 12 MESES, ES IMPROCEDENTE EL PAGO DE LOS INTERESES PREVISTO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO."

9. **Tercer criterio contendiente.** Por otro lado, el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** resolvió el amparo directo 928/2018, cuyos antecedentes más relevantes son:

- El accionante demandó la reinstalación y el pago de salarios caídos, al aducir que fue despedido injustificadamente el veintinueve de junio de dos mil quince.

---

<sup>4</sup> Décima Época, registro digital: 2017188, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, tesis VIII.P.T.5 L (10a.), página 3197.



- Las demandadas negaron el despido y ofrecieron el trabajo. El trabajador fue reinstalado el treinta de agosto de dos mil dieciséis.

- En el laudo, la Junta responsable estimó que el ofrecimiento de trabajo fue de mala fe e injustificado el despido; condenó al pago de doce meses de salarios caídos desde la fecha del despido, es decir, del veintinueve de junio de dos mil quince al dieciocho (sic) de junio de dos mil dieciséis, cuando se cumplieron los doce meses que establecía el numeral 48 de la Ley Federal del Trabajo; asimismo, condenó al pago de dos meses y once días por concepto de intereses, transcurridos desde el día siguiente al en que concluyeron los doce meses, diecinueve de junio de dos mil dieciséis, a la fecha en que el actor fue reinstalado, treinta de agosto del mismo año.

- El accionante promovió amparo directo en el que, entre otros conceptos, adujo que se violaban sus derechos, **al no haber condenado al demandado al pago de intereses hasta la fecha en que se cumpliera con el laudo**, conforme al artículo 48, párrafo tercero, de la Ley Federal del Trabajo.

- El Tribunal Colegiado concedió la protección constitucional, al razonar:

- El artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo garantizó al trabajador el pago de salarios caídos hasta por doce meses contados desde la fecha en que fuera despedido injustificadamente como efecto resarcitorio de la violación a su derecho a la estabilidad en el empleo.

- En caso de que el juicio laboral se prolongara más allá del referido plazo, dicha norma contemplaba a favor de los trabajadores el pago de los intereses que se hubieran generado sobre el importe de quince meses de salario a razón del dos por ciento mensual capitalizable al momento del pago, lo que de suyo evidenciaba que la intención de la medida era resarcir los daños y perjuicios ocasionados por una violación al derecho humano a la estabilidad en el empleo.

- De lo dispuesto en el párrafo tercero del numeral en comento se desprendía que el pago de intereses procedía en caso de que no se hubiera dado cumplimiento total al laudo, hipótesis que se materializaba en el caso.

- Así, los intereses debían computarse hasta que se efectuara el pago correspondiente; tan era así, que el párrafo tercero del artículo 48 en cita señalaba "... los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable **al momento del pago** ...".

- Por tanto, si los intereses tenían un carácter indemnizatorio derivado del despido injustificado, el hecho de que se hubiera reinstalado al actor el treinta de agosto de dos mil dieciséis era insuficiente por tener como cumplido el laudo, pues no se advertía que en dicha data la parte demandada hubiera pagado los salarios caídos, lo que de suyo implicaba el incumplimiento del fallo y que los intereses siguieran generando hasta que se pagara de manera total la condena decretada en el laudo.

- Lo anterior dio origen a la tesis I.16o.T.45 L (10a.):<sup>5</sup>

"INTERESES PREVISTOS EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. AL TENER UN CARÁCTER INDEMNIZATORIO, SU PAGO NO DEBE INTERRUMPIRSE POR LA ACEPTACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO ANTES DE CONCLUIR EL PROCEDIMIENTO. El artículo 48, párrafo tercero, de la Ley Federal del Trabajo establece que si vencido el plazo de 12 meses no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, el trabajador recibirá el pago de intereses que se generen sobre el importe de 15 meses de salario a razón del 2% mensual, capitalizable al momento del pago; dicha circunstancia implica que con ello se intenta resarcir los daños y perjuicios ocasionados por una violación al derecho humano a la estabilidad en el empleo, por lo que si un trabajador fue reinstalado con motivo de un ofrecimiento de trabajo (aceptado antes de que concluya el procedimiento), el pago de los intereses no debe interrumpirse con la reinstalación, sino hasta que materialmente se efectúe el pago que condenó a que se cubran esos intereses, pues con ese acto (reinstalación) no se da cumplimiento al laudo que ordena pagar condenas económicas; de ahí que el pago de los intereses previstos en el artículo aludido, en virtud del carácter indemnizatorio que conlleva, debe ser cubierto hasta que se cumpla el laudo."

## V. Existencia de la contradicción

10. 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.

11. Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Jus-

<sup>5</sup> Localizada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2684, con número de registro digital: 2019592 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de marzo de 2019 a las 10:32 horas».

ticia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

- a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,
- b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

12. Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfacen 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.

13. En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial P/J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>6</sup>

<sup>6</sup> De texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios 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

14. Ahora, mediante el análisis de las ejecutorias implicadas en el caso que se somete a su decisión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **existe** la contradicción de tesis, como ahora se verá:

15. Tanto el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito**, como el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**, coincidieron en que era improcedente la condena al pago de los intereses respectivos, que tenían carácter indemnizatorio y subsidiario a los salarios caídos, pues la causa de la indemnización desaparecía con la reincorporación del trabajador a su empleo; de ahí que no hubiera lugar a su condena hasta el cumplimiento del laudo.

16. En cambio, el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** también sostuvo que los intereses tenían un carácter indemnizatorio derivado del despido injustificado, pero que la reinstalación del actor con motivo de la oferta de trabajo era insuficiente para considerar plenamente pagadas las condenas impuestas en el fallo, por lo que aquéllos debían seguir computándose hasta que se diera total cumplimiento al laudo, criterio que dio origen a la tesis I.16o.T.45 L (10a.), de título y subtítulo: "INTERESES PREVISTOS EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. AL TENER UN CARÁCTER INDEMNIZATORIO, SU PAGO NO DEBE INTERRUMPIRSE POR LA ACEPTACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO ANTES DE CONCLUIR EL PROCEDIMIENTO."

17. Como puede observarse, los órganos jurisdiccionales contendientes analizaron la procedencia del pago de intereses hasta el cumplimiento del laudo en casos en que la parte trabajadora fue reinstalada como consecuencia de un ofrecimiento de trabajo que, posteriormente, se calificó de mala fe y dio lugar a condenar en términos de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo.

18. Esta Segunda Sala no soslaya que en los dos primeros casos que originaron la presente contradicción de tesis la reinstalación de la parte tra-

---

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."

bajadora tuvo lugar antes de que transcurriera el lapso de doce meses para el pago íntegro de salarios caídos establecido en el segundo párrafo del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, mientras que en el tercer caso ocurrió aproximadamente después de catorce meses; sin embargo, en los tres supuestos los quejosos reclamaron en sus conceptos de violación el pago de intereses hasta el cumplimiento del laudo, en términos del párrafo tercero del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, pese a haber sido reincorporados antes del dictado del laudo, cuestión sobre la que los contendientes llegaron a conclusiones discrepantes.

19. Así, el punto en la presente contradicción de tesis radica en **determinar si procede la condena al pago de los intereses previstos en el párrafo tercero del numeral 48 de la Ley Federal del Trabajo hasta el cumplimiento del laudo, aun cuando durante la secuela procesal se hubiere reinstalado a la parte trabajadora con motivo de un ofrecimiento de trabajo, o si por el contrario dicha indemnización se interrumpe con la reincorporación al empleo.**

VI. Estudio

20. Para resolver la cuestión planteada resulta conveniente asentar la porción del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo que aquí interesa en el estado en que se encontraba antes y después de la reforma de uno de diciembre de dos mil doce.

Ley Federal del Trabajo anterior al uno de diciembre de dos mil doce	Ley Federal del Trabajo reformada el uno de diciembre de dos mil doce
<p><b>"Artículo 48.</b> El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.</p> <p>Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que</p>	<p><b>"Artículo 48.</b> El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, <b>a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago.</b></p> <p>Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que</p>

<p>se le paguen los <b>salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo.</b>"</p>	<p>se le <b>paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de doce meses</b>, en términos de lo preceptuado en la última parte del párrafo anterior.</p> <p><b>Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen</b> sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones. ..."</p>
---	---

21. De la lectura del artículo en cuestión se extrae:

- En caso de despido injustificado, la persona trabajadora tiene derecho a solicitar que se le reinstale en el trabajo o al pago de la indemnización constitucional equivalente a tres meses de salario.
- Si la parte empleadora no comprueba la causa de la rescisión, la parte trabajadora también tendrá derecho a los salarios caídos o vencidos aun cuando no los reclame, puesto que el hecho de que sea separada de su empleo y no perciba ingresos es imputable a su contraparte y dicho pago es una medida resarcitoria de la transgresión a su derecho a la estabilidad en el empleo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 92/2003, de rubro: "SALARIOS CAÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, si en el juicio correspondiente el patrón no comprueba la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios caídos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo. En esa virtud, **aun cuando el actor omita demandar el pago de dicha prestación es pro-**

• **La medida resarcitoria prevista en la norma, tanto antes como después de la reforma**, ya sea como salarios caídos o salarios caídos e intereses, **se computa hasta el cumplimiento del laudo**.

22. Ahora, la reforma al párrafo tercero de la norma sólo modificó la modalidad de pago de los salarios caídos limitándolos hasta doce meses a partir de los cuales sólo se pagarían intereses sobre el importe de quince meses de salario a razón del dos por ciento mensual capitalizables hasta el momento de pago.

23. En efecto, la procedencia del pago de los intereses a que se refiere el precepto en análisis depende de que se condene a la persona empleadora al pago en favor de la trabajadora por salarios caídos, y de que al término de doce meses contados desde la fecha del despido alegado no hubiera concluido el juicio o no se cumpliera con el fallo, con lo que se respetó la naturaleza indemnizatoria de la norma a raíz de un despido injustificado.

24. De la lectura de la iniciativa de ley respectiva se advierte que la intención de la reforma en comento fue la de preservar el carácter indemnizatorio que ya tenían los salarios vencidos y al mismo tiempo conservar las fuentes de empleo, pues los intereses también tienen naturaleza resarcitoria en tanto constituyen una sanción para la patronal que despidió injustificadamente a la parte trabajadora, así como una consecuencia directa e inmediata de la acción principal intentada.<sup>8</sup>

25. Asimismo, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 291/2015, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 28/2016 (10a.), esta Segunda Sala

---

**cedente su pago, pues constituye una responsabilidad ineludible para el patrón que despidió injustificadamente al trabajador**, así como una consecuencia directa e inmediata de la acción principal intentada.". Registro digital: 182765, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 223.

<sup>8</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Cámara de Diputados, relativo a la reforma a la norma aludida, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, se obtiene que dentro del contenido de la iniciativa, se señaló lo siguiente: "10. Establecer **un límite a la generación de salarios vencidos** para combatir la indebida práctica de prolongar artificialmente la duración de los procedimientos laborales. Se prevé que se generarán solamente entre la fecha del despido y hasta por un periodo máximo de doce meses. Una vez concluido este periodo, si el juicio aún no se ha resuelto, se generaría solamente un interés. **Con esta fórmula, se estima que se preserva el carácter indemnizatorio de los salarios vencidos y también se atiende la necesidad de conservar las fuentes de empleo**, a la par de que se contribuye a la disminución –de manera sustancial– de los tiempos procesales para resolver los juicios."

hizo hincapié en que para el pago de los salarios vencidos a partir de la reforma de dos mil doce el legislador no eliminó la sanción de resarcir a los trabajadores por todo el tiempo que estuvieron separados injustificadamente de su empleo, sino que sólo reguló en forma distinta cómo habría de calcularse dicha indemnización, esto es, el pago de los salarios caídos íntegros hasta por doce meses y, posteriormente, los intereses generados hasta que concluyera el juicio o se cumpliera con el laudo.<sup>9</sup>

26. En ese sentido, cobra relevancia lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, pues de su contenido se desprende la regla general para el pago de intereses, a saber, "*... los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable **al momento del pago** ...*".

27. Sin embargo, debe entenderse que esta regla no tiene cabida cuando la persona trabajadora es reinstalada con motivo de un ofrecimiento de trabajo, pues en tales casos se configura una excepción no prevista por el artículo 48 en mención, como ahora se verá:

28. El ofrecimiento de trabajo es una figura sui generis con origen jurisprudencial, no legal, cuya finalidad es revertir la carga probatoria sobre la existencia del despido a la persona trabajadora si se acredita que aquél se realizó de buena fe.

29. Ahora, el hecho de que la parte empleadora hubiera hecho una oferta y la actora la aceptara, siendo reinstalada en la fecha fijada para tal

<sup>9</sup> En la parte que interesa de la ejecutoria, reza: "... Precisado lo anterior, y siguiendo los criterios aprobados por esta Segunda Sala, debe estimarse que el **artículo 48**, párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo no puede considerarse que transgreda el principio de progresividad, porque no desconoce un derecho anteriormente establecido, ni suprime **la sanción constitucional que impone a los patrones la obligación de indemnizar a los trabajadores separados injustificadamente** de la fuente de empleo, sino que **sólo regula en forma distinta cómo habrá de calcularse dicha indemnización**, con los objetivos siguientes: a) Evitar que los juicios laborales se prolonguen artificialmente con el fin de obtener una mayor condena por concepto de salarios caídos y b) Impedir la eventual quiebra de las fuentes de trabajo, con perjuicio incluso para otros trabajadores, lo que generaría un gran desempleo y, por ello, indirectamente incide en otros problemas para la economía nacional. Máxime, que el legislador federal si bien limitó a doce meses como máximo el pago de salarios vencidos, lo cierto es que también contempló la obligación de pagar intereses sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago, e incluso desarrolló otros mecanismos para que los juicios laborales no se demoraran injustificadamente, tales como la imposición de sanciones a las partes o los servidores públicos que actúen con la finalidad de prolongar, dilatar y obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral."



efecto, da lugar a la interrupción del cómputo de los salarios caídos y sus intereses, al desaparecer el objeto de la medida resarcitoria, esto es, la pérdida del ingreso.

30. Lo anterior evidencia que la condena a los salarios caídos en la forma en que se determinó a partir de la reforma de dos mil doce, es decir, hasta el cumplimiento del laudo, no es aplicable en caso de reinstalación.

31. Así, cuando durante el procedimiento respectivo la persona trabajadora es **reinstalada** con motivo de una oferta de trabajo resulta lógico que **se interrumpa la generación de salarios caídos**, salvo que la reincorporación no se lleve a cabo por causa imputable al patrón.

32. Dicha afirmación obedece a que desde el momento en que se reincorpora a sus labores a la parte trabajadora cesa el estado que le impedía generar ingresos económicos a través de la prestación de un trabajo subordinado.

33. El criterio que antecede en torno a que los salarios caídos se producen a partir de la fecha del despido y hasta que la parte trabajadora sea reinstalada es una postura reiterada de la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la tesis jurisprudencial 4a./J. 25/94, donde expresamente se concluyó que era hasta tal fecha hasta la cual deberían cubrirse, al desaparecer la causa de la medida resarcitoria.<sup>10</sup>

34. Derivado de tales razonamientos y en relación con el pago de los intereses, si la reincorporación se efectúa antes de que transcurran los doce

<sup>10</sup> "SALARIOS CAÍDOS, CONDENA A LOS, CUANDO EL DEMANDADO NIEGA EL DESPIDO, OFRECE LA REINSTALACIÓN Y EL ACTOR LA ACEPTA. DEBE COMPRENDER HASTA LA FECHA QUE LA JUNTA SEÑALA PARA QUE TENGA LUGAR LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR, SALVO QUE ÉSTA NO PUEDA LLEVARSE A CABO POR CAUSA IMPUTABLE AL PATRÓN.—De conformidad con el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, la acción de reinstalación tiene su origen en el despido injustificado del trabajador, y su finalidad es la de que la relación de trabajo continúe en los términos y condiciones pactados, como si nunca se hubiera interrumpido el contrato de trabajo, y que se entreguen al trabajador los salarios que deje de percibir durante el tiempo que dure interrumpida la relación de trabajo; por tanto, cuando en el curso del procedimiento respectivo **la parte demandada ofrece reinstalar al actor y éste acepta, la Junta del conocimiento, con apoyo en los artículos 837 y 838 de la ley referida, debe señalar fecha** para que tenga lugar la reinstalación, **y esa fecha es la que debe tenerse en cuenta para determinar hasta cuándo deben cubrirse los salarios caídos**, siempre y cuando en el laudo que se dicte se establezca la existencia del despido y la condena al pago de esos salarios, **salvo que la reinstalación ordenada no se haya llevado a cabo por causa imputable al patrón**, ya que en ese caso, los salarios caídos comprenderán hasta la fecha en que materialmente se efectúe dicha reinstalación.". Octava Época. Registro digital: 207697. Instancia: Cuarta Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 79, julio de 1994, materia laboral, página 28.

meses a que se refiere la multicitada norma no hay cabida para la generación de aquéllos; mientras que si ocurre con posterioridad, se pagarán los intereses que surjan entre el treceavo mes y la reinstalación de mérito.

35. Estimar lo contrario llevaría a desvirtuar el carácter subsidiario que tienen los intereses respecto de los salarios caídos y a dotarlos de una existencia independiente a aquellos que el legislador no tuvo la voluntad de brindarles.

## **VII. Tesis propuesta**

36. Conforme a las anteriores consideraciones, debe prevalecer el criterio adoptado en la presente resolución y la jurisprudencia siguiente:

SALARIOS CAÍDOS E INTERESES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SU PAGO ES IMPROCEDENTE A PARTIR DE LA FECHA DE REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR CON MOTIVO DE LA ACEPTACIÓN DE UN OFRECIMIENTO DE TRABAJO CALIFICADO DE BUENA FE. De lo sostenido por la extinta Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 4a./J. 25/94, de rubro: "SALARIOS CAÍDOS, CONDENA A LOS, CUANDO EL DEMANDADO NIEGA EL DESPIDO, OFRECE LA REINSTALACIÓN Y EL ACTOR LA ACEPTA. DEBE COMPRENDER HASTA LA FECHA QUE LA JUNTA SEÑALA PARA QUE TENGA LUGAR LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR, SALVO QUE ÉSTA NO PUEDA LLEVARSE A CABO POR CAUSA IMPUTABLE AL PATRÓN.", y de la interpretación armónica e integral del tercer párrafo del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo vigente a partir del 1 de diciembre de 2012 se colige que, así como la condena al pago de salarios caídos, la de los intereses respectivos no puede prosperar más allá del momento en el que se reinstala al trabajador, lo cual es comprensible dado que con ese acto se reanuda la relación laboral y desaparece el objeto de la indemnización, esto es, la pérdida del ingreso derivada de la separación injustificada del empleo. Así, en virtud de que los intereses sustituyen la generación de salarios caídos cuando se rebasa el límite de doce meses, es de concluirse que sigan la suerte de aquéllos, esto es, que su cómputo se detenga con la reanudación del vínculo de trabajo, sea ésta con motivo de la aceptación del ofrecimiento de trabajo o a raíz de la condena establecida en el laudo. Estimar lo contrario llevaría a desvirtuar el carácter subsidiario que tienen los intereses respecto de los salarios caídos y a dotarlos de una existencia independiente que el legislador no tuvo la voluntad de brindarles.

37. Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

PRIMERO.—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.

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 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, Eduardo Medina Mora Icaza, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 72/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SALARIOS CAÍDOS E INTERESES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SU PAGO ES IMPROCEDENTE A PARTIR DE LA FECHA DE REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR CON MOTIVO DE LA ACEPTACIÓN DE UN OFRECIMIENTO DE TRABAJO CALIFICADO DE BUENA FE.**

De lo sostenido por la extinta Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 4a./J. 25/94, de rubro: "SALARIOS CAÍDOS, CONDENA A LOS, CUANDO EL DEMANDADO NIEGA EL DESPIDO, OFRECE LA REINSTALACIÓN Y EL ACTOR LA ACEPTA. DEBE COMPRENDER HASTA LA FECHA QUE LA JUNTA SEÑALA PARA QUE TENGA LUGAR LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR, SALVO QUE ÉSTA NO PUEDA LLEVARSE A CABO POR CAUSA IMPUTABLE AL PATRÓN.", y de la interpretación armónica e integral del tercer párrafo del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo vigente a partir del 1 de diciembre de 2012 se colige que, así como la condena al pago de salarios caídos, la de los intereses respectivos no puede prosperar más allá del momento en el que se reinstala al trabajador, lo cual es comprensible dado que con ese acto se reanuda la relación laboral y desaparece el objeto de la indemnización, esto es, la pérdida del ingreso derivada de

la separación injustificada del empleo. Así, en virtud de que los intereses sustituyen la generación de salarios caídos cuando se rebasa el límite de doce meses, es de concluirse que sigan la suerte de aquéllos, esto es, que su cómputo se detenga con la reanudación del vínculo de trabajo, sea ésta con motivo de la aceptación del ofrecimiento de trabajo o a raíz de la condena establecida en el laudo. Estimar lo contrario llevaría a desvirtuar el carácter subsidiario que tienen los intereses respecto de los salarios caídos y a dotarlos de una existencia independiente que el legislador no tuvo la voluntad de brindarles.

## 2a./J. 146/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 270/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito y el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 18 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

### Tesis y criterio contendientes:

Tesis VIII.PT.5 L (10a.), de título y subtítulo: "SALARIOS CAÍDOS. CUANDO LA CONDENA A SU PAGO ES MENOR A 12 MESES, ES IMPROCEDENTE EL PAGO DE LOS INTERESES PREVISTO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", aprobada por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, página 3197; y,

Tesis I.16o.T.45 L (10a.), de título y subtítulo: "INTERESES PREVISTOS EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. AL TENER UN CARÁCTER INDEMNIZATORIO, SU PAGO NO DEBE INTERRUMPIRSE POR LA ACEPTACIÓN DEL OFRECIMIENTO DE TRABAJO ANTES DE CONCLUIR EL PROCEDIMIENTO.", aprobada por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de marzo de 2019 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2684; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 235/2019.

Tesis de jurisprudencia 146/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de octubre de dos mil diecinueve.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 4a./J. 25/94 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 79, julio de 1994, página 28.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de noviembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

### Subsección 3. POR SUSTITUCIÓN

#### **REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.**

SOLICITUD DE SUSTITUCIÓN DE JURISPRUDENCIA 2/2019. PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. 18 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON RESERVA JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: SONIA PATRICIA HERNÁNDEZ ÁVILA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.

**VISTO:** Para resolver la solicitud de sustitución de jurisprudencia, efectuada por los integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, de la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), emitida por esta Segunda Sala; y,

#### RESULTANDO:

PRIMERO.—**Solicitud de sustitución de jurisprudencia.** Mediante oficio 75/2019, de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, recibido el día veintiséis del mismo mes y año, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Magistrada presidente del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en cumplimiento a lo ordenado por el Pleno de la misma materia y Circuito derivado de la ejecutoria de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, en atención a la solicitud

realizada por el Magistrado Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, solicitó a este Alto Tribunal, la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, con registro digital: 2004574, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1487, de título y subtítulo: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO."<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Admisión de la Solicitud.** Por acuerdo de cuatro de abril de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la mencionada solicitud, la formó y registró con el número de expediente 2/2019; asimismo admitió a trámite la solicitud de sustitución de jurisprudencia y ordenó que se remitieran los autos, para su estudio, a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y que se enviaran a esta Segunda Sala en la que se encuentra adscrita, a fin de que su presidente provea lo que en derecho corresponda.

TERCERO.—**Avocamiento.** El seis de mayo de dos mil diecinueve, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto; y, ordenó remitir los autos a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con lo dispuesto en el artículo 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en atención a que se trata de la solicitud de

---

<sup>1</sup> De texto siguiente: "Los decretos por los que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ordena publicar las leyes o los decretos expedidos por la legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Política local el cual, al prever que todos los decretos deberán ser firmados por el secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan, incluye a los decretos promulgatorios, pues no hace distinción alguna en los actos del Gobernador. Así, el decreto promulgatorio de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 2 de diciembre de 2008, al no haberlo firmado el secretario de Planeación y Finanzas, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad vigente hasta el 17 de diciembre de 2008, no satisfizo el requisito para su validez previsto en la referida norma constitucional."

sustitución de una jurisprudencia emitida por esta Sala; sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno en su resolución.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La solicitud de sustitución de jurisprudencia proviene de parte legítima, en términos del artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la petición de solicitud de jurisprudencia 2/2018 planteada por el Magistrado Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto 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, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor.<sup>2</sup>

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 presupuestos siguientes:

1. Que algún Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito haga formal petición al Pleno de Circuito al que pertenezcan.
2. Que el Pleno de Circuito correspondiente apruebe, por mayoría de sus integrantes, solicitar la sustitución de jurisprudencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Que la petición esté precedida de un caso concreto resuelto, en el que se aplicó la tesis que se pide sustituir.
4. Que se expresen las razones por las cuales se considera necesario sustituir la jurisprudencia respectiva.

<sup>2</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:

"...

"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. ..."

A continuación, se analizará si en el caso se cumplen con los supuestos señalados.

### **1. Petición de algún Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito al Pleno de Circuito al que pertenece.**

El primero de los requisitos se satisface, ya que el Magistrado presidente integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito formuló la petición de sustitución de jurisprudencia ante el Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, con motivo de lo resuelto en el amparo directo 266/2017.

### **2. Aprobación del Pleno de Circuito por mayoría de sus integrantes.**

El segundo de los requisitos también se colma, pues el Pleno de Circuito referido, por unanimidad de votos, aprobó elevar la solicitud de sustitución de jurisprudencia a esta Segunda Sala.

### **3. Aplicación en un caso concreto resuelto.**

Al resolver el amparo directo 266/2017, el Tribunal Colegiado referido aplicó la jurisprudencia cuya sustitución se solicita, tal como se señala a continuación:

#### **Amparo Directo 266/2017.**

##### **Antecedentes:**

**a)** El treinta y uno de octubre de dos mil catorce, Estrategia Centurión, S.A. de C.V., promovió juicio de nulidad en contra de diversos créditos fiscales, negando lisa y llanamente que se le hubieran notificado; también controvertió el mandamiento de ejecución emitido por la Administración Local de Recaudación de Puebla Sur, requerimiento de pago, acta de embargo e inmovilización de cuentas y depósitos bancarios; teniendo como autoridad demandada a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

**b)** De la demanda conoció la Primera Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio contencioso administrativo 24551/14-12-01-8; y, una vez admitida la demanda, tanto el Administrador Local Jurídico de Puebla Sur como la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, dieron contestación a la demanda y exhibieron diversos documentos.



c) Mediante escrito de tres de junio de dos mil quince, la actora amplió su demanda, en la que combatió, entre otras cosas, en su sexagésimo concepto de impugnación, **"... que la orden de revisión, el oficio de observaciones y la resolución determinante se fundan en artículos inconstitucionales de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que los artículos 8, fracción V, y 10 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, son producto de un decreto que no satisfizo un requisito de validez del proceso legislativo, pues tal ordenamiento no fue refrendado por el secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que es el secretario del ramo a quien le correspondía tal actuación, solicitando al tribunal realizar el control difuso de constitucionalidad..."**

d) El veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, la Sala responsable dictó sentencia en la que determinó la nulidad de las resoluciones impugnadas.

e) Inconforme, la actora interpuso demanda de amparo directo, de la cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y la registró con el número de expediente 266/2017.

f) El veinte de septiembre de dos mil dieciocho, el referido Tribunal Colegiado determinó conceder el amparo solicitado por la quejosa, de conformidad con las consideraciones siguientes:

- Resulta fundado y suficiente el primer concepto de violación esgrimido por la quejosa, al plantear la inconstitucionalidad de los artículos 8, fracción V, y 10 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, invocados durante el procedimiento fiscalizador que originó la resolución determinante impugnada.

- Lo anterior, toda vez que la quejosa aduce que se omitió indebidamente la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.),<sup>3</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, con base en ella, plantea la inconstitucionalidad de los artículos 8, fracción V, y 10 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, publicado el trece de diciembre de dos mil ocho, señalando que carece de validez al no haberse emitido con las formalidades conducentes, pues no se refrendó por el secretario de Planeación y Finanzas del Estado, lo cual configura una violación en el proceso legislativo conforme al artículo 59,

<sup>3</sup> "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO."

de la Constitución Política del Estado y los artículos 7 y 21, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado;

- Al respecto, el Tribunal Colegiado estableció que, tal y como lo sostuvo la quejosa, los numerales impugnados contenidos en el Código Fiscal del Estado de Querétaro, son parte de un ordenamiento que carece de validez, lo cual también se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, partiendo del artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, definió que los decretos por los que el titular del Poder Ejecutivo de ese Estado ordena publicar las leyes o los decretos expedidos por la Legislatura de dicha entidad federativa, deben ser firmados por el secretario de Gobierno y por el secretario del ramo que corresponda;

- Y, si bien el citado criterio se refiere a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ordenamiento diferente a aquel que contiene los numerales reclamados, lo cierto es que ambos son de la misma localidad, lo cual resulta aplicable para definir el tema de que se trata, pues en la ejecutoria de la que emanó la referida jurisprudencia se hizo la interpretación relativa a los decretos promulgatorios conforme al marco constitucional y legal del Estado de Querétaro, además de estar vigentes las mismas disposiciones objeto de estudio e interpretación de la ejecutoria que dio lugar a dicho criterio;

- Con lo cual, el Tribunal Colegiado llegó a la conclusión de que para que el decreto promulgatorio del Código Fiscal del Estado de Querétaro tuviera validez, debió ser refrendado por el secretario de Gobierno local y el secretario del ramo respectivo, que en el caso es el secretario de Planeación y Finanzas de dicha entidad. Ello, ya que, en términos del artículo 22, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública local, la dependencia de la que es titular es la encargada de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado y le corresponde vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter fiscal aplicables al Estado;

- El decreto promulgatorio del Código Fiscal del Estado de Querétaro, vigente al momento de que la autoridad demandada realizara las atribuciones fiscalizadoras en el juicio de nulidad, sólo consta de la firma del Gobernador y del secretario de Gobierno, y no así del secretario de Planeación y Finanzas de dicha entidad, ante lo cual no satisfizo el requisito para su validez, previsto en el artículo 22 de la Constitución Local;

- Por tanto, los artículos 8, fracción V, y 10 del Código Fiscal del Estado de Querétaro resultan inconstitucionales al emanar de un ordenamiento con

vicio de validez, lo cual se traduce en una inconstitucionalidad derivada de vicios formales en el proceso legislativo que originó el referido Código en el que obran las disposiciones reclamadas, ante lo cual la concesión del amparo únicamente vinculará con dichos numerales y no con todo el ordenamiento legal;

- El órgano colegiado sustentó lo anterior con las tesis 2a. CX/2004 y 2a. CXI/2004, emitidas por esta Segunda Sala, de rubros: "CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO." y "CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. EL AMPARO CONCEDIDO POR ESTE ASPECTO TIENE EFECTOS LIMITADOS HACIA LOS ARTÍCULOS APLICADOS EN PERJUICIO DEL QUEJOSO, SIN ABARCAR A TODA LA LEY."; «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, páginas 604 y 603, respectivamente.»

- Ahora bien, al fundamentarse la autoridad demandada en los artículos 8, fracción V, y 10 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, debe concederse el amparo a la parte quejosa para que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada, y en su lugar emita otra en la que declare la nulidad del oficio de requerimiento de información y documentos, así como las consecuencias que éste produjo;

- No pasa inadvertido que, al definir un tema parecido, pero a partir del estudio de la legislación del Estado de Puebla, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 168/2015 (10a.),<sup>4</sup> indicó que los decretos promulgatorios expedidos por el gobernador del Estado de Puebla, para su validez, deben estar firmados por él, por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, empero refirió que dicho criterio sería obligatorio sólo para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de tal criterio; sin embargo, en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), que es la que define las formalidades de los decretos promulgatorios del Estado de Querétaro, misma entidad a la que pertenecen los numerales reclamados, no se hizo salvedad alguna, con lo cual procede conceder el amparo a la quejosa;

- Por último, el órgano colegiado precisó que la declaratoria de inconstitucionalidad sólo trasciende al acto impugnado, y no al Código Fiscal del

---

<sup>4</sup> "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS EXPEDIDOS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA. CORRESPONDE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO AL QUE EL ASUNTO CORRESPONDA."

Estado de Querétaro, ya que éste no puede ser impugnado mediante amparo directo; por lo que la restitución a la quejosa sólo se traduce en restablecer las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de la emisión de la sentencia reclamada, lo cual consideró encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 145/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. ALCANCE DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA POR LA APLICACIÓN DE UNA NORMA ESTIMADA INCONSTITUCIONAL." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 579.»

#### 4. Razones para la modificación.

Finalmente, de igual forma se encuentra satisfecho el cuarto de los requisitos, pues el Tribunal Colegiado de Circuito solicitante, expresó las razones siguientes:

- El veinte de septiembre de dos mil dieciocho, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, resolvieron el amparo directo 266/2017, por mayoría de votos, contra el voto particular del Magistrado Diógenes Cruz Figueroa; la sentencia sostuvo esencialmente que resultaba fundado el concepto de violación esgrimido por la quejosa, respecto a la indebida inaplicación por parte de la Sala responsable de la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 84/2013 (10a.);<sup>5</sup> y, con base en dicho criterio se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 8, fracción V, y 10 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, por ser emitido sin las formalidades conducentes, como lo es el refrendo del secretario del ramo, con lo que se actualizó una violación al proceso legislativo;

- Que los numerales cuya inconstitucionalidad se reclamó, y que fueron citados como fundamento por la autoridad demandada para solicitarle al contribuyente diversa información y documentación para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, carecen de validez, toda vez que el Código Fiscal del Estado de Querétaro en el que están contenidos, únicamente se encuentra refrendado por el gobernador y el secretario de Gobierno, y no

<sup>5</sup> "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO."

así por el secretario del ramo (secretario de Planeación y Finanzas), como lo exige la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.);

- Que, si bien es cierto que la jurisprudencia hace referencia a un ordenamiento diferente a aquel en el que obran los artículos reclamados, ambos son del Estado de Querétaro, lo cual se dijo útil para definir el tema de que se trata, pues en la ejecutoria de la que emanó la referida jurisprudencia, se hace la interpretación relativa a los decretos promulgatorios conforme al marco constitucional y legal del Estado, vigente a partir del dos de diciembre de dos mil ocho, que es coincidente con la fecha de la publicación del Código Fiscal del Estado de Querétaro;

- Que no pasaba inadvertido el criterio, también de la Segunda Sala, contenido en la jurisprudencia 2a./J. 168/2015 (10a.), al resolver un tema parecido, en la cual se indicó que los decretos promulgatorios, expedidos por el gobernador del Estado de Puebla, para su validez deben estar firmados por éste, por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, empero que el criterio sería obligatorio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de tal criterio; no obstante, **los Magistrados de la mayoría consideraron que es la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), la que define las formalidades de los decretos promulgatorios del Estado de Querétaro, por lo que al no haberse sentado en ella salvedad alguna respecto de la temporalidad a partir de la cual sería obligatorio el criterio sostenido –lo que sí se realizó en la del Estado de Puebla–, se resolvió conceder el amparo;**

- Ello, trajo como consecuencia una declaratoria de inconstitucionalidad derivada de vicios formales en el proceso legislativo del referido Código Fiscal del Estado de Querétaro, en el que obran las disposiciones reclamadas, y, en consecuencia, en una concesión de amparo vinculada sólo a los numerales impugnados y no así a todo el ordenamiento legal.

Por su parte, el Magistrado integrante del referido órgano colegiado, Diógenes Cruz Figueroa, al emitir su voto particular estimó:

- Que la Segunda Sala de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 168/2015 (10a.),<sup>6</sup> referente al

<sup>6</sup> De título, subtítulo, texto y datos siguientes: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS EXPEDIDOS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA. CORRESPONDE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO AL QUE EL ASUNTO CORRESPONDA. La obligación del Gobernador del Estado de Puebla de promulgar y mandar publicar, cumplir y

Estado de Puebla, estableció que, en relación con los refrendos de los decretos promulgatorios, deberá regir únicamente para los decretos que se promulguen con posterioridad a la emisión de dicho criterio, pues no puede llegarse al extremo de que la aplicación del criterio resulte en la anulación de decretos promulgatorios expedidos con anterioridad a su existencia;

- En el mismo sentido, la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), fue emitida por la Segunda Sala al plantearse un tema parecido a la que asumió en la anterior ejecutoria, con la única diferencia de que en la relativa al Estado de Puebla, se hace la acotación de que regía únicamente respecto de los decretos emitidos con posterioridad al ingreso de dicho criterio; y, es posterior a la referida al Estado de Querétaro, en la cual no se realizó la misma salvedad;

- Por tanto, el mismo criterio de salvedad debió aplicarse en el caso, no sólo por ser más reciente, sino porque el colapso de la Administración Pública del Estado de Puebla que se quiso evitar, debe observarse respecto de la del Estado de Querétaro, pues incluso la Segunda Sala adoptó la misma salvedad al resolver el amparo en revisión 190/2018;

- Por otro lado, en la jurisprudencia P.C.VI.A. J/8 A (10a.),<sup>7</sup> el Pleno en Materia Administrativa del mismo circuito estableció que la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), de la Segunda Sala del Alto Tribunal no es temática y,

hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso Estatal, contenida en el artículo 79, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, se cumple con la emisión de un decreto a través del cual ordena, justamente, la publicación de la ley o decreto que la legislatura le envía; así, este decreto que promulga la ley del Congreso constituye uno de los actos a que alude el artículo 84 de la misma Constitución, pues si ésta utiliza la expresión "todos" los decretos, resulta claro que incluye a los promulgatorios. Ahora bien, de conformidad con la interpretación sistemática y coherente de los artículos 84 constitucional y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, los decretos promulgatorios, expedidos por el Gobernador del Estado de Puebla, para su validez deben estar firmados por éste, por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, entendiéndose por éste, al funcionario de la administración pública que realiza las atribuciones legales en un nivel jerárquico superior, con respecto a la materia sustantiva de la ley o decreto legislativo que ha de promulgarse. En el entendido de que el presente criterio será obligatorio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de esta tesis de jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación*." Décima Época, registro digital: 2010803. Instancia: Segunda Sala. Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, materias constitucional, administrativa y administrativa, tesis 2a./J. 168/2015 (10a.), página 1473.

<sup>7</sup> De título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA 2a./J. 84/2013 (10a.). NO CONSTITUYE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA Y, POR TANTO, ES INAPLICABLE A LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2017 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página 513.»

por ende, no es aplicable a la jurisdicción del Estado de Puebla; no obstante, el Magistrado estima que dicha postura no riñe con recoger la idea expuesta en la jurisprudencia 2a./J. 168/2015 (10a.), para señalar la fecha en que debe iniciar la obligatoriedad de la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), respecto de los decretos emitidos por el Congreso del Estado de Querétaro, pues el hecho de que se establezca que rige sobre los decretos emitidos con posterioridad al inicio de su texto en el *Semanario Judicial de la Federación*, no contradice ni rompe con la jurisprudencia P.C.VI.A. J./8 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito;

- La jurisprudencia temática, se distingue por establecer el mismo criterio jurídico interpretativo sobre diferentes ordenamientos y diferentes normas, pero con las características de que dichas normas son análogas o esencialmente iguales en cuanto a su contenido; en el caso, la semejanza que encontró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los asuntos correspondientes a las legislaciones de Querétaro y Puebla, fue definir a quiénes corresponde el refrendo de los decretos promulgatorios del titular del Poder Ejecutivo, de modo que la vigencia del criterio que fue establecido respecto de los decretos del Congreso de Puebla, debía observarlo el Alto Tribunal respecto de la jurisprudencia emitida sobre la legislación del Estado de Querétaro;

- Por lo anterior, el Magistrado estableció no advertir la dificultad de la jurisprudencia emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, P.C.VI.A. J/8 A (10a.), para adoptar o regir el mismo criterio sobre la vigencia de la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), respecto de los decretos del Estado de Querétaro;

- De lo anterior, el Magistrado Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, formuló la solicitud de sustitución ante el Pleno en Materia Administrativa del mismo Circuito, para que la salvedad a que se hizo referencia se exprese también en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), a fin de evitar el colapso de la Administración Pública del Estado de Querétaro.

Por otra parte, los motivos por los que el Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito—por unanimidad de votos—aprobó solicitar la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son similares a los que expresaron los integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito solicitante, ya que medularmente refirieron lo siguiente:

- La cuestión a dilucidar fue, si la razón expresada en la solicitud emitida por el órgano colegiado es fundada y suficiente para solicitar a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), a fin de que en la misma se incluya también la limitante que aparece en el texto de la jurisprudencia 2a./J. 168/2015 (10a.), respecto a la obligatoriedad de dicho criterio para los decretos promulgados con posterioridad a su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*; al respecto, el Pleno estableció que la base en la que se fundamenta la solicitud formulada es fundada y suficiente, por las razones expuestas a continuación:

- Primero, que se cumple con el requisito de procedibilidad, toda vez que, conforme a la fracción II del artículo 230 de la Ley de Amparo, el planteamiento de sustitución surgió por la aplicación del criterio esbozado en un caso concreto, a saber, la sentencia del amparo directo 266/2017, emitida por el referido Tribunal Colegiado, el veinte de septiembre de dos mil dieciocho;

- En cuanto al tema de fondo, en la jurisprudencia 2a./J. 168/2015 (10a.), se estableció que el refrendo de los decretos promulgatorios expedidos por el gobernador del Estado de Puebla corresponde al secretario general de Gobierno y al secretario del ramo al que el asunto corresponda; sin embargo, refirió una limitante para la aplicación de la misma, relativa a que tal criterio sería obligatorio únicamente para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación del mismo en el *Semanario Judicial de la Federación*; la intención de plasmar dicha limitante, tal y como se aprecia de la ejecutoria que dio lugar a tal criterio, fue otorgar y generar seguridad jurídica en el entendimiento y aplicación del sistema normativo establecido, al estimarse que no podía llegarse al extremo de que la aplicación resultara en la anulación de decretos promulgatorios expedidos con anterioridad a su existencia, ya que sería contrario a derecho pretender que su observancia posteriori resultara adversa a los intereses de cualquiera de las partes, puesto que se generaría un colapso en la administración pública del Estado de Puebla;

- Por su parte, en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), también se abordó el tema del refrendo de los decretos promulgatorios del titular del ejecutivo del Estado, pero respecto de la entidad federativa de Querétaro, en el cual también se determinó que éste corresponde al secretario general de Gobierno y al secretario del ramo relativo; sin embargo, en dicho criterio no se incluyó limitante alguna en cuanto a su obligatoriedad, considerando los decretos promulgatorios impugnados;



- Si bien es cierto que existen semejanzas<sup>8</sup> en los asuntos de los que derivan las jurisprudencias 2a./J. 168/2015 (10a.), y 2a./J. 84/2013 (10a.), también lo es que existen diferencias, a saber: i) que versan respecto de distintas entidades federativas y; ii) que sólo en la jurisprudencia 2a./J. 168/2015 (10a.), se incluyó una limitante respecto a la obligatoriedad de dicho criterio, el cual constituye el motivo en el que se sustenta la solicitud de jurisprudencia; pues el órgano colegiado estimó que en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.) debe también incluirse la limitante prevista en la diversa 2a./J. 168/2015 (10a.), por cuanto hace a la obligatoriedad de dicho criterio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de la jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación*;

- El Pleno consideró que, en virtud de lo anterior, es necesario que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelva si la aplicación del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), debe limitarse en términos similares a los que fueron plasmados en la 2a./J. 168/2015 (10a.), pues sólo el Alto Tribunal puede determinar si la aplicación de ese criterio sin restricciones temporales podría llevar al colapso de la Administración Pública del Estado de Querétaro.

CUARTO.—**Cuestión previa.** La sustitución de jurisprudencia permite al órgano que la emitió cambiar un criterio jurídico para sustituirlo por otro, incluso, en sentido contrario.

La jurisprudencia como institución constitucional y jurídica tiene como primera consecuencia, la interpretación de las leyes que regulan el marco de actuación de las autoridades y las relaciones entre particulares, así como entre éstos con los órganos del Estado y, como segundo efecto, el dar certeza jurídica al establecer criterios obligatorios que vinculan de manera general su observancia.

Frente a lo estático de las disposiciones normativas y ante la necesidad de adecuar a las circunstancias actuales la interpretación de las leyes, este Alto Tribunal cuenta con amplias facultades para transformar el criterio jurisprudencial respecto del cual se solicita su sustitución, sin mayor limitación que la de interpretar la ley y establecer la regla jurídica a aplicar, lo cual brinda la oportunidad a los órganos jurisdiccionales que están obligados a aplicar la

<sup>8</sup> 1) Se analizó el tema relativo al refrendo de los decretos promulgatorios del titular del ejecutivo del Estado y; 2) se determinó que el refrendo de los decretos promulgatorios corresponde al secretario general de Gobierno y al secretario del ramo relativo.

jurisprudencia de órganos superiores a realizar a éstos la petición de sustituir algún criterio una vez que lo han aplicado a un caso concreto.<sup>9</sup>

Apoya lo anterior la tesis sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, aplicable por las razones que la forman, de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCES DE LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA MODIFICARLA."<sup>10</sup>

QUINTO.—**Estudio.** La jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.),<sup>11</sup> cuya sustitución se solicita, es de título, subtítulo y texto siguientes:

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO. Los decretos por los que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ordena publicar las leyes o los decretos expedidos por la legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Política local el cual, al prever que todos los decretos deberán ser firmados

<sup>9</sup> Tesis aislada P. XIII/2004, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCES DE LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA MODIFICARLA."

<sup>10</sup> De texto: "Los artículos 194 y 197 de la Ley de Amparo, facultan al Tribunal Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para modificar su jurisprudencia, para lo cual, como requisitos formales, se requiere solicitud de parte legítima, que previamente se haya resuelto el caso concreto y que se expresen las argumentaciones jurídicas en que se apoya la pretensión de modificación. Ahora bien, la palabra 'modificación' contenida en el indicado artículo 194, no está constreñida a su significado literal, conforme al cual sólo podrían cambiarse los elementos accidentales de la jurisprudencia sin alterar su esencia, sino que permite el cambio total de lo anteriormente sostenido, esto es, se trata no sólo de interrumpir un criterio jurídico, sino sustituirlo por otro que puede ser, inclusive, en sentido contrario, de manera que acorde con la intención del legislador, 'modificar la jurisprudencia' significa cambiar de criterio, interrumpir la obligatoriedad de una tesis y emitir una nueva que la sustituya. Asimismo, es importante señalar que la jurisprudencia tiene, como primer efecto, la interpretación de las leyes que regulan el marco de actuación de las autoridades y las relaciones entre particulares, así como entre éstos y los órganos del Estado y, como segunda consecuencia, de igual trascendencia, dar certeza jurídica a través del establecimiento de un criterio obligatorio que vincule de manera general, de lo que se sigue que frente a lo estático de las disposiciones normativas y ante la necesidad de actualizar su interpretación la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades amplísimas para transformar el criterio jurisprudencial respecto del cual se solicita su modificación.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 142, registro digital: 181535, aplicable al caso en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor.

<sup>11</sup> Cuyos datos de referencia son: Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1487, número de registro digital: 2004574.

por el secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan, incluye a los decretos promulgatorios, pues no hace distinción alguna en los actos del Gobernador. Así, el decreto promulgatorio de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 2 de diciembre de 2008, al no haberlo firmado el Secretario de Planeación y Finanzas, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad vigente hasta el 17 de diciembre de 2008, no satisfizo el requisito para su validez previsto en la referida norma constitucional."

De lo antes expuesto, se desprende que la litis en el presente asunto estriba en determinar si el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), debe limitarse en términos similares a los que fueron plasmados en la diversa 2a./J. 168/2015 (10a.) y, en consecuencia, adicionar el límite de temporalidad para su aplicación.

Por ello, en aras de dilucidar la litis planteada, se procederá a analizar las razones sostenidas por esta Segunda Sala: **(I)** al resolver la **contradicción de tesis 149/2015**, asunto que dio origen a la tesis jurisprudencial **2a./J. 168/2015 (10a.)**;<sup>12</sup> y, **(II)** en la **contradicción de tesis 40/2013**, de la que emanó la jurisprudencia **2a./J. 84/2013 (10a.)**, cuya sustitución se solicita; **(III)** posteriormente, se realizará el análisis y resolución del asunto al rubro citado.

**I.** La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 149/2015** sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

"Finalmente, esta Segunda Sala estima conveniente precisar que el criterio que se define en esta contradicción de tesis, en tanto explica cómo deben interpretarse los artículos 84 de la Constitución Política del Estado de Puebla y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en relación con los referendos de los decretos promulgatorios, deberá regir únicamente para los decretos que se promulguen con posterioridad al ingreso de su texto en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo General Número 19/2013 en el cual el Tribunal Pleno estableció que una jurisprudencia

<sup>12</sup> De título y subtítulo: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS EXPEDIDOS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA. CORRESPONDE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO AL QUE EL ASUNTO CORRESPONDA."

comenzará a regir a partir del lunes hábil siguiente al día en que la tesis respectiva sea incluida en dicho sistema digital de compilación y difusión; o, en su defecto, el día hábil continuo a ese lunes en caso de ser inhábil. Como destaca su texto: (se transcribe).

"En el entendido de que si bien el artículo 217 de la Ley de Amparo dispone que la jurisprudencia que emitan las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será obligatoria para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y de trabajo, locales o federales y que en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; lo cierto es que el criterio que se emite en este asunto no es apto para la resolución de medios de impugnación interpuestos en contra de decretos expedidos con anterioridad a la publicación del criterio que surge.

"Lo anterior, porque siendo la finalidad de la jurisprudencia otorgar y generar seguridad jurídica en el entendimiento y aplicación del sistema normativo establecido, no puede llegarse al extremo de que la aplicación del presente criterio resulte en la anulación de decretos promulgatorios expedidos con anterioridad a su existencia, pues sería contrario a derecho pretender que su observancia posterior resultara adversa a los intereses de cualquiera de las partes, debido a que se generaría un colapso en la administración pública del Estado de Puebla."

**1.1.** De lo antes expuesto, resultó la tesis jurisprudencial siguiente:

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS EXPEDIDOS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA. CORRESPONDE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO AL QUE EL ASUNTO CORRESPONDA. La obligación del Gobernador del Estado de Puebla de promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso Estatal, contenida en el artículo 79, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, se cumple con la emisión de un decreto a través del cual ordena, justamente, la publicación de la ley o decreto que la legislatura le envía; así, este decreto que promulga la ley del Congreso constituye uno de los actos a que alude el artículo 84 de la misma Constitución, pues si ésta utiliza la expresión 'todos' los decretos, resulta claro que incluye a los promulgatorios. Ahora bien, de conformidad con la interpretación sistemática y coherente de los artículos 84 constitucional y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, los decretos promulgatorios, expedidos por el Gobernador del Estado de Puebla, para su validez deben

estar firmados por éste, por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo al que el asunto corresponda, entendiéndose por éste, al funcionario de la administración pública que realiza las atribuciones legales en un nivel jerárquico superior, con respecto a la materia sustantiva de la ley o decreto legislativo que ha de promulgarse. En el entendido de que el presente criterio será obligatorio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de esta tesis de jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación*."

**II.** La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 40/2013**, sostuvo medularmente lo siguiente:

"De lo anterior, se concluye que los decretos por los cuales el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro dispone la publicación de las leyes o los decretos expedidos por la Legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución local, ya que al utilizar este precepto la expresión 'todos' los decretos serán refrendados por el secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan, es incuestionable que su texto literal también incluye a dichos decretos promulgatorios, al no hacer distinción alguna en los actos del gobernador; en consecuencia, les es aplicable el requisito de validez previsto en la referida norma constitucional, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el secretario de Gobierno y por el titular o titulares de la secretaría del ramo respectivo.

"El texto de la transcripción del decreto pone en evidencia que fue refrendado únicamente por el secretario de Gobierno local, no obstante que el artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Querétaro obliga al refrendo de todos los decretos, como requisito de validez y observancia, al secretario o secretarios del ramo respectivo.

"Así, atendiendo a que el decreto del gobernador del Estado tiene como finalidad promulgar y ordenar la publicación de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro que expidió la Legislatura Estatal, es claro que corresponde refrendarlo al secretario de Planeación y Finanzas de esa entidad federativa, en términos del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública local, citada en párrafos precedentes.

"El contexto apuntado evidencia que a la citada Secretaría de Planeación y Finanzas le corresponde la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado de Querétaro, así como vigilar el cumplimiento de leyes locales en materia fiscal; razón por la cual, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, así como del 7

de la Ley Orgánica de la Administración Pública local, el titular de dicha Secretaría tenía la obligación de refrendar el decreto por el que se promulgó la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el dos de diciembre de dos mil ocho.

"Lo anterior es así, porque tal y como se señaló en párrafos precedentes, los decretos mediante los cuales el gobernador del Estado de Querétaro dispone la publicación de leyes expedidas por la Legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Política del Estado en cita, debido a que su texto obliga tanto al secretario de Gobierno, como al secretario o secretarios del ramo respectivo, a refrendarlos.

"Consecuentemente, el decreto del gobernador que promulgó la citada Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, no satisface como requisito constitucional y legal para su validez, el refrendo del secretario de Planeación y Finanzas, de conformidad con los artículos 23 de la Constitución Local y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado."

### II.I. De lo antes expuesto, resultó la tesis jurisprudencial siguiente:

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO. Los decretos por los que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ordena publicar las leyes o los decretos expedidos por la legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Política local el cual, al prever que todos los decretos deberán ser firmados por el secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan, incluye a los decretos promulgatorios, pues no hace distinción alguna en los actos del Gobernador. Así, el decreto promulgatorio de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 2 de diciembre de 2008, al no haberlo firmado el secretario de Planeación y Finanzas, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad vigente hasta el 17 de diciembre de 2008, no satisfizo el requisito para su validez previsto en la referida norma constitucional."

### III. Análisis y resolución de la litis que aquí compete:

Del examen confrontado de las jurisprudencias anteriormente transcritas se advierte que esta Sala abordó el estudio de situaciones jurídicas prácticamente idénticas, con sus particulares matices.

En ambos casos, la conclusión fue la misma, es decir, en los dos criterios se concluyó que la firma del secretario del ramo era una exigencia constitucional requerida para la validez del decreto cuestionado.

No obstante, en el criterio sostenido en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), esta Segunda Sala no se pronunció sobre la temporalidad de su aplicación, por lo que resta esclarecer la siguiente interrogante: *¿Procede precisar a partir de qué momento será obligatoria la aplicación del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.)?*

Esta Sala considera que, dada la similitud, el planteamiento encuentra respuesta en lo establecido en la parte final de la jurisprudencia que emanó de la contradicción de tesis 149/2015, de la que se desprende que será de observancia obligatoria, tratándose de los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de la tesis de jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo General Número 19/2013, en el cual el Tribunal Pleno estableció que una jurisprudencia comenzará a regir a partir del lunes hábil siguiente al día en que la tesis respectiva sea incluida en dicho sistema digital de compilación y difusión; o en su defecto el día hábil continuo a ese lunes en caso de ser inhábil. Como destaca su texto:

"Acuerdo General Número 19/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la difusión del *Semanario Judicial de la Federación* vía electrónica, a través de la página de Internet de este Alto Tribunal.

"...

"Acuerdo:

"...

"SÉPTIMO.—Se considerará de aplicación obligatoria un criterio jurisprudencial a partir del lunes hábil siguiente, al día en que la tesis respectiva o la ejecutoria dictada en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad, sea ingresada al *Semanario Judicial de la Federación*.

"Si el lunes respectivo es inhábil en términos de lo previsto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación, el criterio jurisprudencial correspondiente se considerará de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente.

"Lo anterior, sin menoscabo de que las partes puedan invocar un criterio jurisprudencial, tomando en cuenta lo previsto en los artículos 221, parte final, de la Ley de Amparo y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando no se hayan difundido en el *Semanario Judicial de la Federación* la tesis respectiva o la ejecutoria dictada en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad. ... ."

En el entendido de que si bien el artículo 217 de la Ley de Amparo dispone que las jurisprudencias que emitan las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán obligatorias para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y de trabajo, locales o federales y que en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; lo cierto es, que el criterio que se emite en este asunto no es apto para la resolución de medios de impugnación interpuestos en contra de decretos expedidos con anterioridad a la publicación del criterio que surge.

Lo anterior, porque siendo la finalidad de la jurisprudencia otorgar y generar seguridad jurídica en el entendimiento y aplicación del sistema normativo establecido, no puede llegarse al extremo de que la aplicación del presente criterio resulte en la anulación de decretos promulgatorios expedidos con anterioridad a su existencia, pues sería contrario a derecho pretender que su observancia posterior resultara adversa a los intereses de cualquiera de las partes, debido a que se generaría un colapso en la administración pública del Estado de Querétaro.

Consideraciones que fueron sostenidas por esta Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 1318/2017, 190/2018, 658/2018, 774/2018 y 900/2018.

Finalmente, conviene precisar que al decretar la sustitución de jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), su nuevo contenido no resulta aplicable para aquellas personas que ya hubiesen emprendido algún medio de defensa con apoyo en su anterior texto, toda vez que, de conformidad con el último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia no tiene efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, disposición que ha sido interpretada por esta Segunda Sala en el sentido de que tal prohibición opera, precisamente, cuando un criterio obligatorio es sustituido por otro, en los siguientes términos:



"JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO. De acuerdo al citado principio, la jurisprudencia puede aplicarse a los actos o hechos jurídicos ocurridos con anterioridad a que cobre vigencia, siempre y cuando ello no conlleve un efecto retroactivo en perjuicio de las personas, como acontece cuando: (I) al inicio de un juicio o procedimiento existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; (II) antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y (III) la aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables. De ahí que si el gobernado orientó su proceder jurídico o estrategia legal conforme a una jurisprudencia anterior, siguiendo los lineamientos expresamente establecidos en ésta –ya sea para acceder a una instancia jurisdiccional, para plantear y acreditar sus pretensiones, excepciones o defensas o, en general, para llevar a cabo alguna actuación jurídica–, no es dable que la sustitución o modificación de ese criterio jurisprudencial afecte situaciones legales definidas, pues ello conllevaría corromper la seguridad jurídica del justiciable, así como la igualdad en el tratamiento jurisdiccional de las mismas situaciones y casos, con lo cual, se transgrediría el principio de irretroactividad tutelado en el artículo 217, párrafo último, de la Ley de Amparo."<sup>13</sup>

SEXTO.—**Decisión.** Lo expuesto permite resolver la procedencia de la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), para incorporar únicamente la limitante de temporalidad, en atención a que ese punto jurídico fue discutido y resuelto por esta Segunda Sala en los amparos en revisión antes invocados; limitante que es necesaria precisar para generar seguridad jurídica a los justiciables del sistema normativo vigente en el Estado de Querétaro, evitando así un desequilibrio en la administración pública de esa localidad.

En virtud de lo anterior, esta Segunda Sala determina que la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), debe quedar redactada en los términos siguientes:

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO. Los decretos por los

<sup>13</sup> Tesis jurisprudencial 2a./J. 199/2016 (10a.), Décima Época, Segunda Sala, materia común, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 464, registro digital: 2013494.

que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ordena publicar las leyes o los decretos expedidos por la legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Política local el cual, al prever que todos los decretos deberán ser firmados por el secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan, incluye a los decretos promulgatorios, pues no hace distinción alguna en los actos del Gobernador. Así, el decreto promulgatorio de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 2 de diciembre de 2008, al no haberlo firmado el secretario de Planeación y Finanzas, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad vigente hasta el 17 de diciembre de 2008, no satisfizo el requisito para su validez previsto en la referida norma constitucional. ***En el entendido de que el presente criterio será obligatorio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de esta jurisprudencia en el Semanario Judicial de la Federación y no resulta aplicable para quienes ya hubiesen emprendido algún medio de defensa con apoyo en su anterior texto, toda vez que conforme al último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, disposición que ha sido interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tal prohibición opera, precisamente, cuando un criterio obligatorio es sustituido por otro.***<sup>14</sup>

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es fundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia que a este toca se refiere.

SEGUNDO.—Se sustituye la jurisprudencia 2a./J. 84/2013 (10a.), en términos de lo establecido en el último considerando de esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de la 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 unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

---

<sup>14</sup> Lo resaltado es lo que se incorpora al criterio 2a./J. 84/2013 (10a.).

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, 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 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.**

Los decretos por los que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ordena publicar las leyes o los decretos expedidos por la legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución Política Local el cual, al prever que todos los decretos deberán ser firmados por el Secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan, incluye a los decretos promulgatorios, pues no hace distinción alguna en los actos del Gobernador. Así, el decreto promulgatorio de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 2 de diciembre de 2008, al no haberlo firmado el Secretario de Planeación y Finanzas, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad vigente hasta el 17 de diciembre de 2008, no satisfizo el requisito para su validez previsto en la referida norma constitucional. En el entendido de que el presente criterio será obligatorio para los decretos promulgados con posterioridad a la publicación de esta jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y no resulta aplicable para quienes ya hubiesen emprendido algún medio de defensa con apoyo en su anterior texto, toda vez que conforme al último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, disposición que ha sido interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tal prohibición opera, precisamente, cuando un criterio obligatorio es sustituido por otro.

**2a./J. 151/2019 (10a.)**

Solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2019. Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, 18 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín

Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Sonia Patricia Hernández Ávila.

**Tesis sustituida:**

Tesis 2a./J. 84/2013 (10a.), de título y subtítulo: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.", derivada de la contradicción de tesis 40/2013 y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1487.

Tesis de jurisprudencia 151/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.

**Nota:** Esta tesis jurisprudencial se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019 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 2/2019, ya no se considera de aplicación obligatoria la diversa 2a./J. 84/2013 (10a.), de título y subtítulo: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1487.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 19 de noviembre de 2019, 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

#### **COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. LOS ARTÍCULOS 5 DE SU LEY Y 355, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES NO LE OTORGAN FACULTADES PARA REQUERIR INFORMACIÓN SOBRE COMUNICACIONES PRIVADAS.**

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores puede requerir de las entidades sujetas a su supervisión "toda clase de información y documentación" relacionada con la inspección, vigilancia, prevención y corrección que tiene encomendadas, la cual tiene como propósito la observancia estricta de las disposiciones de la ley aplicable, respecto de las operaciones que celebren las personas físicas y jurídicas sujetas a inspección, sin que este tipo de información pueda versar sobre comunicaciones estricta y exclusivamente dentro del ámbito privado o personal de los promotores o empleados de las instituciones de que se trate, porque esas comunicaciones no corresponden a las funciones que desempeña la Comisión. Por el contrario, la Comisión sí puede requerir y obtener las comunicaciones grabadas, aun y cuando en éstas se contengan el nombre del cliente, su domicilio, clave de Registro Federal de Contribuyentes, montos y tipo de operación y, cualquier otro dato considerado personal o protegido (como los secretos bancario y fiduciario) porque tal solicitud se realiza precisamente en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección de las autoridades financieras.

#### **2a. LXXIII/2019 (10a.)**

Amparo directo en revisión 7430/2018. Bank of America México, S.A., Institución de Banca Múltiple. 2 de octubre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; Eduardo Medina Mora I. votó contra consideraciones y formulará voto concurrente. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Yaremy Patricia Penagos Ruiz.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA DE UNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DEFINE EL TEMA MATERIA DE LA CONTIENDA.**

**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SI UNA DE LAS TESIS CONTENDIENTES DEJA DE TENER EFECTOS JURÍDICOS, TAMBIÉN QUEDA INSUBSISTENTE Y, POR ENDE, PROCEDE ORDENAR SU CANCELACIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 162/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: SONIA PATRICIA HERNÁNDEZ ÁVILA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número Plenario 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 criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, sin que resulte necesaria la intervención del Pleno para dirimir el punto jurídico.

Asimismo, acorde a la tesis P. I/2012 (10a.), sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, que se lee bajo el rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-



CANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).<sup>6</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo establecido en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo \*\*\*\*\*.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** En este considerando, se analizarán las consideraciones relevantes de los asuntos que dieron origen a la posible contradicción de criterios.

**I. Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito (al resolver el amparo directo \*\*\*\*\*).**

Conoció del amparo directo \*\*\*\*\*, interpuesto por \*\*\*\*\*, en contra de la resolución de procedimiento especial de doce de septiembre de dos mil dieciocho, emitida por la Junta Especial No. 27 de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. El siete de febrero de dos mil diecisiete, \*\*\*\*\* promovió, ante la Junta Especial No. 27 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral<sup>7</sup> en contra del \*\*\*\*\*, de quien reclamó la rectificación de su fecha de ingreso y el pago de diversas prestaciones.

2. La actora promovió juicio de amparo directo laboral \*\*\*\*\*, en contra del laudo emitido por la Junta responsable; y, en sesión de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en \*\*\*\*\*, dictó sentencia en la que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para efecto de que la Junta responsable dejara insubsistente el laudo reclamado y emitiera otro siguiendo los lineamientos establecidos en dicha resolución.

<sup>6</sup> Tesis aislada P. I/2012 (10a.). Décima Época. Pleno. Materia común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331.

<sup>7</sup> Juicio laboral \*\*\*\*\*.

3. En cumplimiento a la ejecutoria, la Junta responsable emitió el laudo de doce de septiembre de dos mil dieciocho, el cual concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.—La parte actora probó parcialmente su acción y el \*\*\*\*\* , justificó en parte sus excepciones y defensas.—SEGUNDO.—Se condena al \*\*\*\*\* a rectificar a \*\*\*\*\* , su fecha de ingreso, esto es, el 7 de enero de 1991 y deberá reconocerle que laboró y habrá que computarle desde el 7 de enero de 1991 al veintiocho de febrero de dos mil uno, a la fecha más la que se siga generando y hasta que se cumplimente totalmente el presente laudo, lo anterior para todos los efectos legales y contractuales.—TERCERO.—Se absuelve al \*\*\*\*\* , a pagar retroactivamente el concepto \*\*\*\*\* [(ayuda de renta clausula 63 Bis inciso c) del C.C.T.], desde el 7 de enero de 1996 a la fecha.—CUARTO.—Notifíquese ..."

4. Con base en ese laudo y al acuerdo donde la Junta responsable dejó insubsistente el primero que emitió en el juicio de origen, en acuerdo de presidencia de veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho se declaró cumplida la sentencia pronunciada en el juicio de amparo directo laboral \*\*\*\*\*.

5. Inconforme, el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, la quejosa interpuso amparo directo en contra del laudo de doce de septiembre de dos mil dieciocho, emitido por la Junta Especial No. 27 de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

6. Del referido amparo conoció el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito; y en sesión de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, emitió la resolución correspondiente, mediante la cual determinó, por una parte, conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a \*\*\*\*\* y, por otra, ordenó denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción entre los criterios sustentados por dicho órgano y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, en lo que aquí interesa, fueron las siguientes:<sup>8</sup>

"... SÉPTIMO.—Uno de los conceptos de violación es infundado y el otro fundado, por los motivos que enseguida se expresan:

<sup>8</sup> Foja 33, ibídem.

"De acuerdo con el artículo 217, primer párrafo, de la Ley de Amparo, la jurisprudencia sustentada por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son de observancia obligatoria para la Junta responsable y este Tribunal Colegiado, entre otros órganos jurisdiccionales.

"En la tesis de jurisprudencia 2a./J. 49/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, junio de 2002, materia laboral, página 157, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el siguiente criterio:

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.— Si bien la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada requiere que ésta precise los elementos que permitan a la Junta de Conciliación y Arbitraje realizar el estudio correspondiente, como ocurre con los casos específicos contemplados en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales se deben allegar datos que sólo el demandado conoce, no sucede lo mismo cuando se trata de la regla genérica de prescripción a que alude el diverso artículo 516 de la propia legislación laboral, que opera, entre otros supuestos, cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, como pensiones por varios años, pues aun cuando subsiste la obligación de proporcionar los elementos que conforman la excepción de prescripción para que la mencionada Junta pueda realizar su análisis, basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción, con independencia de que se mencione o no el referido numeral 516, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho."

"Para comprender mejor el alcance de esa jurisprudencia es conveniente analizar la ejecutoria que la originó, publicada ésta en el *Semanario* y *Época* indicados en la cita anterior, Tomo XVI, julio de 2002, página 602 que, en lo conducente, dice:

"(Se transcribe)

"El estudio de la jurisprudencia y ejecutoria transcritas pone de manifiesto que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró la imposibilidad de que el juzgador supla la deficiencia de la parte que opone la excepción de prescripción y, sobre esa base, en la regulación

específica respecto de los plazos para que opere esa excepción, esto es, de los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo determinó que quien la oponga debe proporcionar los elementos necesarios para que la Junta la analice, a saber:

"a) Precisar la acción o pretensión respecto de la que se opone la excepción de prescripción;

"b) Señalar el momento en que nació el derecho de la contraparte para hacerla valer; y,

"c) Aludir a la fecha en que el plazo de la prescripción concluyó y destacar que es anterior a la fecha de presentación de la demanda laboral.

"En torno a la regla genérica contenida en el numeral 516 de la Ley Federal del Trabajo, la citada Segunda Sala estableció que basta que el demandado señale que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción y precisa que es intrascendente que proporcione el precepto legal que le dé sustento a la excepción.

"En este supuesto, que es el aplicable en la especie, se definió como elemento relevante para invocar la prescripción, el precisar que se han extinguido los derechos no ejercidos en el lapso aludido de un año anterior a la fecha de presentación de la demanda, sin exigir la indicación de esa fecha.

"Después de realizar el análisis de la jurisprudencia y ejecutoria indicadas, este tribunal no advierte que en la hipótesis contenida en el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País exigiera implícitamente como elemento para oponer la excepción, la fecha de presentación de la demanda de origen.

"Entonces, si la jurisprudencia examinada, que resulta de observancia obligatoria para este tribunal, no exige esa fecha como requisito, procede declarar infundado el primero de los conceptos de violación, sobre todo si se toma en cuenta que, para fundarlo, la quejosa invocó una tesis aislada proveniente de un Tribunal Colegiado de Circuito, que no es de observancia obligatoria para este órgano jurisdiccional.

"Tesis que se publicó con el rubro: 'PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. EL SEÑALAMIENTO DE LA FECHA EN QUE SE PRESENTÓ LA DEMANDA CONSTITUYE UN ELEMENTO MÍNIMO QUE PERMITE A LA JUNTA EL

ANÁLISIS DE DICHA EXCEPCIÓN, CUANDO SE OPONE CONFORME AL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 49/2002).'..."

**II. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (al resolver los amparos directos 239/2017, 569/2017, 687/2017, 849/2017 y 180/2018).**

**a) Amparo directo \*\*\*\*\***

Conoció del amparo directo \*\*\*\*\*, promovido por \*\*\*\*\*, en contra del laudo de dos de marzo de dos mil diecisiete emitido por la Junta Especial Número 17 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Jalisco, al resolver el juicio laboral \*\*\*\*\*.

Los antecedentes del asunto son los que a continuación se resumen:

1. En el juicio laboral de origen, \*\*\*\*\*, a través del escrito presentado el veintitrés de marzo de dos mil quince ante la Junta Especial Número Diecisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Jalisco, demandó de \*\*\*\*\*, diversas prestaciones por concepto de despido injustificado.

2. Concluidos los trámites, el dos de marzo de dos mil diecisiete, la Junta responsable emitió el laudo correspondiente; inconforme, el quejoso interpuso demanda de amparo directo \*\*\*\*\*, la cual fue desechada por extemporánea.

3. Inconforme, el quejoso promovió el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*, del cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito; y, en sesión de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, emitió la resolución correspondiente, mediante la cual concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a \*\*\*\*\*.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, en lo que aquí interesa, fueron las siguientes:<sup>9</sup>

"... Se toma como punto de partida, la premisa mayor desprendida del criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de

<sup>9</sup> Foja 394, ibídem.

Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis <sup>\*\*\*\*\*</sup>, relativo a que tratándose de la prescripción genérica (cuando se trata de materias no expresamente contempladas en otras hipótesis específicas –artículos 517 a 519–), opuesta en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, sobre prestaciones periódicas, basta que el demandado señale que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción, puesto que al particular corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho; siendo el elemento relevante la invocación de que se han extinguido los derechos no ejercidos en el lapso aludido de un año anterior a la fecha de presentación de la demanda.

"...

"A partir de tales consideraciones, es dable sostener que para estar en aptitud –la autoridad laboral– de analizar la excepción de prescripción sobre prestaciones periódicas a que se refiere el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, la parte que oponga esa excepción, a efecto de cumplir con la carga de precisar los datos necesarios para su estudio, deberá entonces:

"(a) Hacer alusión a las prestaciones sobre las que se opone la prescripción;

"(b) Señalar que sólo procede el pago de las mismas –de ser el caso– por el año anterior a la demanda (independientemente de que se invoque o no el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo); y,

"(c) Indicar la fecha en que se presentó la demanda laboral.

"Esta última precisión –señalar cuál es la fecha de la presentación de la demanda–, es importante aclarar que, si bien no se desprende expresamente de las consideraciones establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a criterio de este Tribunal Colegiado, resulta ser un requisito mínimo y necesario que está contenido implícitamente en esa postura jurisprudencial cuando se refiere a la obligación de indicar que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda.

"Como la propia ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo señala, se trata de una institución jurídica que no puede ser examinada de manera oficiosa en materia laboral, debido a la tutela de la clase trabajadora que impide contemplar instituciones que puedan provocarle perjuicios, pues de lo contrario se concedería una ventaja procesal a la parte patronal, al permitirse a la autoridad laboral el examen de cuestiones no alegadas ade-

cuadamente, en contravención al principio de legalidad a que están constreñidos sus fallos, pues ante todo tienen el deber de sujetarse a la litis planteada por las partes, según lo establecido en los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo.

"Luego, si el planteamiento de esa excepción debe contener los elementos indispensables que impidan a la Junta suplir cualquier deficiencia, entonces en la invocación de que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda, también es necesario indicar la fecha en que se presentó la demanda laboral, ya que constituye el punto indispensable de partida –un año hacia atrás– como dato mínimo para verificar el plazo de la prescripción de las prestaciones respectivas.

"Por tanto, a pesar que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señale en forma genérica, que basta indicar que procede el pago por el año anterior a la demanda para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción, en ello debe entenderse se encuentra contenida también la obligación de invocar la fecha en que se presentó el reclamo (demanda), pues constituye una defensa cuyo estudio no es oficioso y a partir de tal información es que puede corroborarse si en realidad se encuentran prescritas las prestaciones respectivas.

"Sobre la base de esa premisa jurisprudencial, se advierte que la patronal opuso la excepción de prescripción respecto del tiempo extraordinario (así como de prestaciones de seguridad social y utilidades por el ejercicio dos mil trece), de la siguiente manera:

"En forma *ad cautelam* a lo expuesto, se opone la excepción de prescripción, prevista por el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, de todo lo reclamado por estos conceptos con anterioridad a un año a la fecha en que presentó esta reclamación."

"Por su parte, la autoridad responsable determinó que había prosperado en forma parcial la excepción de prescripción opuesta por la demandada en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo y, por ende, prescritos el aguinaldo con anterioridad al treinta y uno de diciembre de dos mil trece y las horas extras anteriores al veintitrés de marzo de dos mil catorce, tal como se muestra en la siguiente reproducción digitalizada del laudo combatido:

"[Se digitaliza la imagen]

"Contrario a esa forma de analizar la excepción, se considera que la demandada no opuso en forma adecuada la prescripción frente aquellas

prestaciones periódicas, dado que si bien la hizo valer sobre el tiempo extraordinario, prestaciones de seguridad social y las utilidades del ejercicio dos mil trece (no así del aguinaldo) en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, con anterioridad a un año a la fecha en que presentó la reclamación, lo cierto es que olvidó proporcionar cuál fue la fecha de presentación de la demanda.

"Ausencia de este último aspecto que impedía a la autoridad responsable suplirlo, para verificar el punto indispensable de partida —un año hacia atrás— de la prescripción de las prestaciones respectivas, por tratarse de una excepción cuyo estudio no es oficioso, ...

"Cobra aplicación el criterio jurisprudencial de que se viene hablando, cuyo alcance, sobre el planteamiento de la prescripción genérica, es de que, al indicar que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda, también se encuentra implícito el deber de precisar la fecha en que ésta se presentó, para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción:

"PREScripción EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.— Si bien la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada requiere que ésta precise los elementos que permitan a la Junta de Conciliación y Arbitraje realizar el estudio correspondiente, como ocurre con los casos específicos contemplados en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales se deben allegar datos que sólo el demandado conoce, no sucede lo mismo cuando se trata de la regla genérica de prescripción a que alude el diverso artículo 516 de la propia legislación laboral, que opera, entre otros supuestos, cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, como pensiones por varios años, pues aun cuando subsiste la obligación de proporcionar los elementos que conforman la excepción de prescripción para que la mencionada Junta pueda realizar su análisis, basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción, con independencia de que se mencione o no el referido numeral 516, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Jurisprudencia 2a./J. 49/2002, Novena Época, Segunda Sala, materia laboral, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, junio de 2002, página 157.



"Esta misma línea de pensamiento fue sostenida al resolverse los amparos directos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en sesiones de veintiuno de agosto de dos mil catorce y diecinueve de agosto de dos mil quince, respectivamente; motivo por el cual, es dable reiterarla como postura asumida por este Tribunal Colegiado, al analizar la prescripción prevista en el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, pero también como manera de interpretar el alcance de la jurisprudencia 2a./J. 49/2002 citada en el párrafo anterior."

**b) Amparo directo \*\*\*\*\***

Conoció del amparo directo \*\*\*\*\* , promovido por \*\*\*\*\* , en contra de la Décimo Primera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Jalisco, por su ilegal actuación durante el proceso, dentro del expediente \*\*\*\*\* .

Los antecedentes del asunto son los que a continuación se resumen:

1. En el juicio de amparo directo, \*\*\*\*\* , a través del escrito presentado el dieciséis de junio de dos mil diecisiete, demandó de la Décimo Primera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Jalisco, entre otras, el delito de cohecho por su ilegal actuación durante el proceso.

2. Por razón de turno, tocó conocer del asunto al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito; mismo que en sesión de uno de marzo de dos mil dieciocho emitió la resolución correspondiente, mediante la cual concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a \*\*\*\*\* .

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, fueron las siguientes:<sup>11</sup>

"... En suplencia de queja, este Tribunal Colegiado considera que la autoridad responsable incurrió en un deficiente análisis de la excepción de prescripción opuesta por la demandada, que a la postre trajo como consecuencia absolver a la patronal por ciertos periodos, del pago de prestaciones secundarias tales como aguinaldo, vacaciones y prima vacacional y salarios retenidos.

"Se toma como punto de partida, la premisa mayor desprendida del criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis \*\*\*\*\* , relativo

<sup>11</sup> Foja 481, ibídem.

a que tratándose de la prescripción genérica (cuando se trata de materias no expresamente contempladas en otras hipótesis específicas –artículos 517 a 519–), opuesta en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, sobre prestaciones periódicas, basta que el demandado señale que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción, puesto que al particular corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho; siendo el elemento relevante la invocación de que se han extinguido los derechos no ejercidos en el lapso aludido de un año anterior a la fecha de presentación de la demanda.

"...

"A partir de tales consideraciones, es dable sostener que para estar en aptitud –la autoridad laboral– de analizar la excepción de prescripción sobre prestaciones periódicas a que se refiere el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, la parte que oponga esa excepción, a efecto de cumplir con la carga de precisar los datos necesarios para su estudio, deberá entonces:

"(a) Hacer alusión a las prestaciones sobre las que se opone la prescripción;

"(b) Señalar que sólo procede el pago de la mismas –de ser el caso– por el año anterior a la demanda (independientemente de que se invoque o no el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo); y,

"(c) Indicar la fecha en que se presentó la demanda laboral.

"Esta última precisión –señalar cuál es la fecha de la presentación de la demanda–, es importante aclarar que, si bien no se desprende expresamente de las consideraciones establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a criterio de este Tribunal Colegiado resulta ser un requisito mínimo y necesario que está contenido implícitamente en esa postura jurisprudencial cuando se refiere a la obligación de indicar que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda.

"Como la propia ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo señala, se trata de una institución jurídica que no puede ser examinada de manera oficiosa en materia laboral, debido a la tutela de la clase trabajadora que impide contemplar instituciones que puedan provocarle perjuicios, pues de lo contrario se concedería una ventaja procesal a la parte patronal, al permitirse a la autoridad laboral el examen de cuestiones no alegadas adecuadamente ...

"Luego, si el planteamiento de esa excepción debe contener los elementos indispensables que impidan a la Junta suplir cualquier deficiencia, entonces, en la invocación de que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda, también es necesario indicar la fecha en que se presentó la demanda laboral, ya que constituye el punto indispensable de partida –un año hacia atrás– como dato mínimo para verificar el plazo de prescripción de las prestaciones respectivas.

"Por tanto, a pesar de que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señale en forma genérica, que basta indicar que procede el pago por el año anterior a la demanda para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción, en ello debe entenderse se encuentra contenida también la obligación de invocar la fecha en que se presentó el reclamo (demanda), pues constituye una defensa cuyo estudio no es oficioso y a partir de tal información es que puede corroborarse si en realidad se encuentran prescritas las prestaciones respectivas.

"Sobre la base de esa premisa jurisprudencial, se advierte que la patronal opuso la excepción de prescripción respecto de salarios retenidos, aguinaldo, vacaciones y prima vacacional, de la siguiente manera:

"Se opone desde estos momentos la excepción de prescripción respecto de aquellas prestaciones o derechos que se hayan dejado de reclamar en el término de un año a la fecha de presentación de la demanda, principalmente en lo reclamado en los incisos de su demanda marcados con las letras A), B), C), D) y E), lo anterior sin reconocer acción o derecho alguno, de conformidad a lo que se establece en los artículos 516 y 518 de la Ley Federal del Trabajo ...'

"Por su parte, la autoridad responsable determinó que había prosperado en la excepción de prescripción opuesta por la demandada en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo y, por ende, resultaban prescritos los salarios retenidos del quince de marzo de dos mil diez al quince de junio de dos mil once, mientras que por lo que ve a vacaciones y prima vacacional, estaban prescritos los años del quince de enero de dos mil siete, al catorce de enero de dos mil ocho, del quince de enero de dos mil ocho, al catorce de enero de dos mil nueve, del quince de enero de dos mil nueve, al catorce de enero de dos mil diez, y del quince de enero de dos mil diez, al catorce de enero de dos mil once, y por lo que ve al aguinaldo, precisó que estaban prescritos los años de dos mil siete a dos mil once ...

"... se considera que la demandada no opuso en forma adecuada la prescripción frente aquellas prestaciones periódicas, dado que, si bien la hizo

valer en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo con anterioridad a un año a la fecha en que presentó la reclamación, lo cierto es que olvidó proporcionar cuál fue la fecha de presentación de la demanda.

"Ausencia de este último aspecto que impedía a la autoridad responsable suplirlo para verificar el punto indispensable de partida –un año hacia atrás– de la prescripción de las prestaciones respectivas, por tratarse de una excepción cuyo estudio no es oficioso.

"Se reitera lo anterior, pues aun cuando la fecha de presentación pudiera resultar un hecho notorio para la Junta responsable, la referida excepción se tiene que hacer valer por la parte interesada, quien tendrá la carga de proporcionar todos los elementos que la conforman, con el propósito de que no exista duda de que se ha extinguido el derecho correspondiente; pues incluso, ese dato no resultó desconocido para el demandado, en razón de que cuando fue emplazado por conducto del Tribunal de Arbitraje y Escalafón (autoridad ante la cual se promovió la demanda inicialmente como se dijo en antecedentes) se le entregó copia del auto de catorce de mayo de dos mil trece, en el que se acordó que se admitía la demanda del aquí quejoso, presentada el veintitrés de enero de dos mil trece; acuerdo que, además, se dejó vigente cuando la Junta aquí responsable se avocó al conocimiento del asunto en virtud de la incompetencia declinada.

"Sin que se oponga a lo anterior, que en la etapa de demanda y excepciones haya manifestado que: '... ya se encuentra prescrito todo lo reclamado por el actor al IPEJAL, ya que confiesa expresamente que según él fue despedido desde el año 2011 y presenta su demanda ante el Tribunal de Arbitraje y Escalafón hasta el año 2013, por lo cual de conformidad con los artículos 516 y 518 de la Ley Federal del Trabajo todos sus reclamos ya se encuentran prescritos ...' ya que sólo manifestó el año sin precisar el día y el mes en que se presentó, lo que sin duda no permite estimar que con ello proporciona un elemento idóneo que admita su estudio y tener por satisfechos los extremos de la excepción.

"Por tanto, cobra aplicación el criterio jurisprudencial de que se viene hablando, cuyo alcance, sobre el planteamiento de la prescripción genérica, es de que al indicar que solo procede el pago por el año anterior a la demanda, también se encuentra implícito el deber de precisar la fecha en que ésta se presentó, para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción:

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL

DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.—Si bien la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada requiere que ésta precise los elementos que permitan a la Junta de Conciliación y Arbitraje realizar el estudio correspondiente, como ocurre con los casos específicos contemplados en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales se deben allegar datos que sólo el demandado conoce, no sucede lo mismo cuando se trata de la regla genérica de prescripción a que alude el diverso artículo 516 de la propia legislación laboral, que opera, entre otros supuestos, cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, como pensiones por varios años, pues aun cuando subsiste la obligación de proporcionar los elementos que conforman la excepción de prescripción para que la mencionada Junta pueda realizar su análisis, basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción, con independencia de que se mencione o no el referido numeral 516, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho.'

"De igual manera, se cita el criterio que sustenta este órgano colegiado sobre este tópico, que es de la literalidad siguiente:

"'PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. EL SEÑALAMIENTO DE LA FECHA EN QUE SE PRESENTÓ LA DEMANDA CONSTITUYE UN ELEMENTO MÍNIMO QUE PERMITE A LA JUNTA EL ANÁLISIS DE DICHA EXCEPCIÓN, CUANDO SE OPONE CONFORME AL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 49/2002).—Si bien es cierto que en la jurisprudencia 2a./J. 49/2002, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que en la excepción de prescripción opuesta por la demandada, cuando se trata de la regla genérica a que alude el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, que opera cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, basta con que se señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la presentación de la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción; también lo es que en ese señalamiento debe entenderse contenida implícitamente la obligación de precisar la fecha en que se presentó el reclamo (demanda), pues se trata de una institución jurídica que no puede examinarse oficiosamente, debido a la tutela de la clase trabajadora, que impide establecer figuras que puedan provocarle perjuicios pues, de lo contrario, se concedería una ventaja procesal al patrón, al permitir a la autoridad laboral el examen de cuestiones no alegadas adecuadamente, ya que dicho señalamiento constituye el punto indispensable de partida —un año

hacia atrás— como dato mínimo para verificar el plazo de la prescripción de las prestaciones respectivas.'

"Sobre la base de lo antes expuesto se arriba a la conclusión de que la autoridad laboral debió estimar inoperante —por deficiente— la prescripción opuesta por la demandada, por lo que ve al pago de salarios retenidos del quince de marzo de dos mil diez al quince de junio de dos mil once, sin acotar el periodo a un año anterior a la presentación de la demanda, además que la propia responsable, al estudiar la procedencia de esta prestación, la analizó a la luz del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo; de ahí que aun cuando —no se trate de una prestación periódica— deba beneficiársele con la aplicación del criterio sostenido por este Tribunal Colegiado, aunado a que el demandado aquí tercero interesado no promovió amparo adhesivo para fortalecer el laudo sobre la procedencia de la excepción de prescripción opuesta. ..."

### **c) Amparo directo \*\*\*\*\***

Conoció del amparo directo \*\*\*\*\* , promovido por \*\*\*\*\* , en contra del laudo de veintisiete de junio de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de \*\*\*\*\* , al resolver el juicio laboral \*\*\*\*\* .

Los antecedentes del asunto son los que a continuación se resumen:

1. En el juicio laboral de origen, \*\*\*\*\* , a través del escrito presentado el diez de marzo de dos mil quince demandó del \*\*\*\*\* y de la \*\*\*\*\* , el pago de las siguientes prestaciones:

"a) 'Bono de insalubridad', por formar parte del salario, de conformidad al artículo 46 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de \*\*\*\*\* y sus Municipios.

"b) La remuneración retroactiva del citado estímulo monetario y sus actualizaciones desde el uno de abril de dos mil diez."

2. Concluidos los trámites, el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de \*\*\*\*\* dictó el laudo correspondiente, con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERA.—La actora \*\*\*\*\* acreditó parcialmente su acción y la parte demandada \*\*\*\*\* , probó en parte su excepción, en consecuencia.

"SEGUNDA.—Se condena al \*\*\*\*\*, al pago de bono de insalubridad por el periodo del 10 diez de marzo del año 2014 dos mil catorce al 9 nueve de marzo del año 2015 dos mil quince.

"TERCERA.—Se absuelve al demandado \*\*\*\*\*, del pago a la parte actora del bono de insalubridad, en el periodo 1 primero de abril del año 2010 dos mil diez al 9 nueve de marzo del año 2014."

3. Inconforme, la quejosa promovió amparo directo \*\*\*\*\*, del cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito; y, en sesión de cinco de abril de dos mil dieciocho, emitió la resolución correspondiente, mediante la cual concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a \*\*\*\*\*.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, en lo que aquí interesa, fueron las siguientes:<sup>12</sup>

"Cabe precisar que el Ayuntamiento demandado, al dar contestación a la acción ejercida en su contra, hizo valer la excepción de prescripción en los siguientes términos:

"A los incisos a) y b) Carece de acción y derecho la actora para reclamar el pago por concepto de «bono de insalubridad» en los términos que indica ni en ningunos otros, en primer término, porque su acción se encuentra prescrita, ya que si bien es cierto a la actora se le cubrió dicha prestación en el año 2010 su término para hacer valer sus derechos ante la autoridad competente inicia al día siguiente del que se tuvo conocimiento y hasta 30 días posteriores.

"En el supuesto y sin conceder se opone la excepción de prescripción, debiéndose computar desde el día 12 de mayo del año 2014 al 12 de mayo del año 2015 (sic), fecha en la que se presentó la demanda y es con la presentación de la demanda con lo que se interrumpe la prescripción según lo establecido por el artículo 521 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la ley de la materia. (Folios 19 y 20 del juicio laboral)"

"Excepción, que hizo valer invocando el numeral 521 de la Ley Federal del Trabajo; lo que no pasó desapercibido por el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de \*\*\*\*\*, al realizar su estudio razonando que:

<sup>12</sup> Foja 259, ibídem.

"... se entra al estudio de la excepción de prescripción opuesta por la entidad demandada, no obstante de que el ente demandado señale fundamento en el artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la ley de la materia, este órgano jurisdiccional se rige principalmente por la Ley Para los Servidores Públicos del Estado de \*\*\*\*\* y sus Municipios, por lo que tomando en cuenta que el artículo 105 de la Ley Burocrática Estatal establece lo siguiente:

"«Artículo 105. Las acciones que nazcan de esa ley, o del nombramiento expedido en favor de los servidores públicos prescribirán en un año, con excepción de los casos señalados en los artículos siguientes.»

"De ahí que la excepción se estima procedente, pues se advierte primeramente que el accionante presentó su demanda con fecha 10 diez de marzo del año 2015 dos mil quince, y según el dispositivo legal transcrito, el actor cuenta con el término de un año inmediato anterior al en que se presentó su escrito, pues es el lapso que se le concede para hacer valer estas reclamaciones, por tanto, sólo es factible analizar su procedencia a un año hacia atrás en que se hizo ... (Folio 53 ídem)'

"Entonces, no le asiste razón a la quejosa, respecto de que la responsable analiza de manera equivocada la excepción de prescripción; ya que si bien la parte demandada no invocó la excepción de prescripción de forma particularizada a la ley aplicable, lo cierto es que, de conformidad con el artículo 105 de la legislación burocrática estatal, éste sólo prevé que las acciones de trabajo prescriben en un año a partir del día siguiente de la fecha en que la obligación sea exigible, lo cual es similar a la regla genérica de prescripción, prevista en el citado numeral 516 de la Ley Federal del Trabajo, supletoria a la ley de la materia; de ahí que si el demandado, al oponer dicha excepción, precisó que dicho año se debía computar desde el día doce de mayo de dos mil catorce, al doce de mayo de dos mil quince, fecha en la que refiere se presentó la demanda, pues precisó que con la presentación de la misma es con lo que se interrumpe la prescripción; por lo que se considera que sí cumple con los requisitos mínimos para su análisis; máxime que dicho precepto legal no señala lineamientos para verificar que éstos se hayan invocado de manera correcta y respetando formulismo alguno.

"Por tanto, a criterio de este tribunal, se estima suficiente para evidenciar que la parte demandada opuso la prescripción referida, atento al principio de sencillez imperante en el proceso laboral que estatuyen los artículos 685 y 687 de la Ley Federal del Trabajo (aplicada supletoriamente a la legislación burocrática), y que obligan al tribunal a hacer de lado las fórmulas sacramen-



tales a fin de analizar de forma integral y completa la manera de oponer la prescripción y el contenido del laudo reclamado.

"A fin de evidenciar lo anterior, se invoca la jurisprudencia 2a./J. 49/2002, 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 XV, junio de 2002, Novena Época, registro «digital»: 186747, cuyos rubro y texto dicen:

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.' (se transcribe texto)

"De igual forma, robustece lo anterior la tesis sustentada por este Tribunal Colegiado, pendiente de su publicación, misma que interpreta la citada jurisprudencia «2a./J.» 49/2002, cuyos rubro y texto dicen:

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA COMO PARTE ESENCIAL DE LOS ELEMENTOS MÍNIMOS PARA PERMITIR SU ANÁLISIS A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE [ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 49/2002 (\*)].' (se transcribe texto)

"En efecto, tenemos que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido criterio respecto de la excepción de prescripción prevista en el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo –figura jurídica contemplada en el numeral 105 de la ley burocrática aplicable– en el que dispuso que deben proporcionarse los requisitos mínimos que permitan su análisis.

"La contradicción de tesis que originó dicha jurisprudencia \*\*\*\*\*, y que por las razones que la conforman, resultan aplicables al presente asunto, pues en la misma se sostuvo que en la prescripción genérica (cuando se trata de materias no expresamente contempladas en otras hipótesis específicas, artículos 517 a 519 de la legislación laboral, es decir, sobre prestaciones periódicas), basta que el demandado señale que sólo procede el pago por el año anterior a la presentación de la demanda, para cumplir con la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho; siendo el elemento relevante la invocación de que se han extinguido los derechos no

ejercidos en el lapso aludido de un año anterior a la fecha en que se ejerció la acción, lo cual acontece en el presente caso.

"...

"Bajo ese contexto y conforme a tales parámetros, se estima que el Ayuntamiento demandado opuso la excepción de prescripción que prevé el numeral 105 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de \*\*\*\*\* y sus Municipios, análogo al 516 de la Ley Federal del Trabajo, y como ya se vio, basta que señale que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda, para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción, ya que el elemento relevante de conformidad con la jurisprudencia citada con antelación, es la invocación de lo que se ha extinguido, sobre los derechos no ejercidos en el lapso aludido de un año, anterior a la fecha de presentación de la demanda.

"No pasa desapercibido para este Tribunal Colegiado que la parte demandada, al oponer la citada excepción de prescripción, señaló que dicho año se debía computar del doce de mayo de dos mil catorce, al doce de mayo de dos mil quince, cuando la demanda se presentó el diez de marzo de dos mil quince; sin embargo, ello no es óbice para determinar que no cumplió con los requisitos mínimos señalados con anterioridad para su análisis, puesto que sí hizo alusión al periodo de un año contado a partir de la fecha en la que se presentó la demanda, con lo cual, se evidencia que cumplió con lo indispensable para proceder al estudio de la excepción de prescripción opuesta.

Asimismo, se invoca, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 48/2002, 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 XV, junio de 2002, Novena Época, registro «digital»: 186748, cuyos rubro y texto dicen:

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE LA OPONGA DEBE PARTICULARIZAR LOS ELEMENTOS DE LA MISMA, PARA QUE PUEDA SER ESTUDIADA POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.—La excepción de prescripción es una institución jurídica de orden público recogida por el derecho laboral en beneficio del principio de certeza y seguridad jurídica, misma que no se examina de manera oficiosa, puesto que requiere la oposición expresa de la parte interesada, lo cual es particularmente necesario en derecho laboral cuando la hace valer el patrón, cuya defensa no debe suplirse, además de que la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 516 a 522, establece un sistema complejo de reglas de prescripción con distintos plazos, integrado por un conjunto de hipótesis específicas que es comple-

mentado por una regla genérica, lo que evidencia que cuando la excepción se basa en los supuestos específicos contemplados en la ley, requiere que quien la oponga proporcione los elementos necesarios para que la Junta los analice, tales como la precisión de la acción o pretensión respecto de la que se opone y el momento en que nació el derecho de la contraparte para hacerla valer, elementos que de modo indudable pondrán de relieve que la reclamación se presentó extemporáneamente y que, por ello, se ha extinguido el derecho para exigir coactivamente su cumplimiento, teniendo lo anterior como propósito impedir que la Junta supla la queja deficiente de la parte patronal en la oposición de dicha excepción, además de respetar el principio de congruencia previsto en el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, que le obliga a dictar los laudos con base en los elementos proporcionados en la etapa de arbitraje.' ..."

#### **d) Amparo directo \*\*\*\*\***

Conoció del amparo directo \*\*\*\*\* , promovido por \*\*\*\*\* , en contra del laudo de veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de \*\*\*\*\* , al resolver el juicio laboral \*\*\*\*\* .

Los antecedentes del asunto son los que a continuación se resumen:

1. En el juicio laboral de origen, \*\*\*\*\* , a través del escrito presentado el siete de abril de dos mil catorce ante el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de \*\*\*\*\* , demandó del \*\*\*\*\* , diversas prestaciones por concepto de despido injustificado.

2. Concluidos los trámites, el dos de febrero de dos mil diecisiete, el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de \*\*\*\*\* emitió el primer laudo correspondiente; inconforme, la quejosa interpuso demanda de amparo directo \*\*\*\*\* , la cual fue desechada por extemporánea.

3. Por su parte y sobre el mismo laudo, el Ayuntamiento demandado también promovió juicio de amparo directo \*\*\*\*\* ; y la quejosa promovió amparo adhesivo.

4. De dicho amparo conoció, en auxilio, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en \*\*\*\*\* ; y en sesión de once de agosto de dos mil diecisiete, emitió la resolución correspondiente mediante la cual concedió la protección constitucional tanto en el principal como en el adhesivo.

5. En cumplimiento a la referida ejecutoria, la autoridad responsable dictó el laudo de veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete.

6. Inconforme, la parte actora promovió el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*\*, del cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito; y, en sesión de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, emitió la resolución correspondiente, mediante la cual concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a \*\*\*\*\*.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, en lo que aquí interesa, fueron las siguientes:<sup>13</sup>

"... Sobre el tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 49/2002, estableció que no sucede lo mismo cuando se trata de la regla genérica de prescripción a que alude el diverso artículo 516 de la propia legislación laboral que opera, entre otros supuestos, cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, como pensiones por varios años, pues aun cuando subsiste la obligación de proporcionar los elementos que conforman la excepción de prescripción para que la mencionada Junta pueda realizar su análisis, basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción.

"Dicho criterio es del rubro y texto siguientes:

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS." (se transcribe texto)

"Sin embargo, este Tribunal Colegiado también apuntaló que, con base en dicha ejecutoria, el patrón también tiene la obligación de precisar la fecha en que se presentó el reclamo (demanda), pues se trata de una institución jurídica que no puede examinarse oficiosamente, debido a la tutela de la clase trabajadora, que impide establecer figuras que puedan provocarle perjuicios pues, de lo contrario, se concedería una ventaja procesal al patrón, al permitir

<sup>13</sup> Foja 344, ibídem.

a la autoridad laboral el examen de cuestiones no alegadas adecuadamente por la parte capital.

"Así, se señaló en la tesis III.4o.T.39 L (10a.)<sup>14</sup> emitida por este Tribunal Colegiado, que ahora resuelve, de donde se tiene que:

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. EL SEÑALAMIENTO DE LA FECHA EN QUE SE PRESENTÓ LA DEMANDA CONSTITUYE UN ELEMENTO MÍNIMO QUE PERMITE A LA JUNTA EL ANÁLISIS DE DICHA EXCEPCIÓN, CUANDO SE OPONE CONFORME AL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 49/2002). Si bien es cierto que en la jurisprudencia 2a./J. 49/2002, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que en la excepción de prescripción opuesta por la demandada, cuando se trata de la regla genérica a que alude el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, que opera cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, basta con que se señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la presentación de la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción; también lo es que en ese señalamiento debe entenderse contenida implícitamente la obligación de precisar la fecha en que se presentó el reclamo (demanda), pues se trata de una institución jurídica que no puede examinarse oficiosamente, debido a la tutela de la clase trabajadora, que impide establecer figuras que puedan provocarle perjuicios pues, de lo contrario, se concedería una ventaja procesal al patrón, al permitir a la autoridad laboral el examen de cuestiones no alegadas adecuadamente, ya que dicho señalamiento constituye el punto indispensable de partida –un año hacia atrás– como dato mínimo para verificar el plazo de la prescripción de las prestaciones respectivas."

"En el caso, la parte demandada al dar contestación al escrito inicial, señaló que, respecto de las vacaciones, oponía la excepción de prescripción prevista en el artículo 105 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de \*\*\*\*\* y sus Municipios, el cual establece que las acciones que nazcan de dicha ley, prescribirán en un año.

"Pero, tal como se estima obligatorio, no precisó la data en que debía iniciar dicha temporalidad, puesto que no precisó la fecha del reclamo y,

<sup>14</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 51, Tomo III, febrero de 2018, materia laboral, página 1524 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas», registro digital: 2016170.

luego, la responsable, al momento de dictar resolución, estimó que se actualizaba la excepción de prescripción y, por consecuencia, absolvió del pago de vacaciones, para lo cual tomó como referencia la fecha de promoción de la demanda laboral, sin que la misma fuera precisada por la parte obligada, es decir, el Ayuntamiento demandado.

"En efecto, se reitera que para que la autoridad laboral pueda estar en aptitud de analizar la excepción de prescripción sobre prestaciones periódicas a que se refiere el artículo 105 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de \*\*\*\*\* y sus Municipios, la parte que oponga esa excepción, a efecto de cumplir con la carga de precisar los datos necesarios para su estudio, deberá entonces:

"(a) Hacer alusión a las prestaciones sobre las que se opone la prescripción;

"(b) Señalar que solo procede el pago de la mismas –de ser el caso– por el año anterior a la demanda (independientemente de que se invoque o no el artículo 105 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de \*\*\*\*\* y sus Municipios); e,

"(c) Indicar la fecha en que se presentó la demanda laboral.

"Esta última precisión –señalar cuál es la fecha de la presentación de la demanda–, es importante aclarar que si bien no se desprende expresamente de las consideraciones establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a criterio de este Tribunal Colegiado, resulta ser un requisito mínimo y necesario que está contenido implícitamente en esa postura jurisprudencial cuando se refiere a la obligación de indicar que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda.

"Como la propia ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo señala, se trata de una institución jurídica que no puede ser examinada de manera oficiosa en materia laboral, debido a la tutela de la clase trabajadora que impide contemplar instituciones que puedan provocarle perjuicios, pues de lo contrario se concedería una ventaja procesal a la parte patronal, al permitirse a la autoridad laboral el examen de cuestiones no alegadas adecuadamente, en contravención al principio de legalidad a que están constreñidos sus fallos, pues ante todo tienen el deber de sujetarse a la litis planteada por las partes, según lo establecido en los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria al caso.

"Luego, si el planteamiento de esa excepción debe contener los elementos indispensables que impidan a la Junta suplir cualquier deficiencia, entonces, en la invocación de que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda, también es necesario indicar la fecha en que se presentó la demanda laboral, ya que constituye el punto indispensable de partida —un año hacia atrás— como dato mínimo para verificar el plazo de la prescripción de las prestaciones respectivas.

"Por tanto, a pesar que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señale en forma genérica, que basta indicar que procede el pago por el año anterior a la demanda para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción, en ello debe entenderse se encuentra contenida también la obligación de invocar la fecha en que se presentó el reclamo (demanda), pues constituye una defensa cuyo estudio no es oficioso y a partir de tal información es que puede corroborarse si en realidad se encuentran prescritas las prestaciones respectivas.

"...

"Sin que la autoridad responsable hubiese tomando en cuenta, en términos del artículo 105 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de \*\*\*\*\* y sus Municipios, que el Ayuntamiento olvidó proporcionar cuál fue la fecha de presentación de la demanda.

"Ausencia de este último aspecto que impedía a la autoridad responsable suplirlo, para verificar el punto indispensable de partida —un año hacia atrás— de la prescripción de las prestaciones respectivas, por tratarse de una excepción cuyo estudio no es oficioso.

"Cobra aplicación el criterio jurisprudencial del que se ha referido ya, cuyo alcance, sobre el planteamiento de la prescripción genérica, es de que al indicar que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda, también se encuentra implícito el deber de precisar la fecha en que ésta se presentó, para cumplir la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la excepción:

""PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.— Si bien la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada requiere que ésta precise los elementos que permitan a la Junta de Conciliación y

Arbitraje realizar el estudio correspondiente, como ocurre con los casos específicos contemplados en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales se deben allegar datos que sólo el demandado conoce, no sucede lo mismo cuando se trata de la regla genérica de prescripción a que alude el diverso artículo 516 de la propia legislación laboral, que opera, entre otros supuestos, cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, como pensiones por varios años, pues aun cuando subsiste la obligación de proporcionar los elementos que conforman la excepción de prescripción para que la mencionada Junta pueda realizar su análisis, basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción, con independencia de que se mencione o no el referido numeral 516, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho.'

"Esta misma línea de pensamiento fue sostenida al resolverse los amparos directos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, en sesiones de veintiuno de agosto de dos mil catorce, diecinueve de agosto de dos mil quince, dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete y doce de abril de dos mil dieciocho, respectivamente; motivo por el cual, es dable reiterarla como postura asumida por este Tribunal Colegiado, al analizar la prescripción prevista en el artículo 105 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de \*\*\*\*\* y sus Municipios, pero también como manera de interpretar el alcance de la jurisprudencia 2a./J. 49/2002 citada en el párrafo anterior.

"Sobre la base de lo antes expuesto se arriba a la conclusión de que la autoridad laboral debió estimar inoperante –por deficiente– la prescripción opuesta por la demandada y, por consecuencia, condenar al pago de las vacaciones por todo el tiempo que duró la relación laboral. ..."

#### **e) Amparo directo \*\*\*\*\***

Conoció del amparo directo \*\*\*\*\*, promovido por \*\*\*\*\*, en contra del laudo de ocho de enero de dos mil dieciocho emitido por la Décimo Tercera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Jalisco, al resolver el juicio laboral \*\*\*\*\*.

Los antecedentes del asunto son los que a continuación se resumen:

1. En el juicio laboral de origen, \*\*\*\*\*, a través del escrito presentado el siete de abril de dos mil catorce, demandó de \*\*\*\*\*, diversos derechos y prestaciones por haber sido despedido injustificadamente.



2. El ocho de enero de dos mil dieciocho, la Junta responsable emitió el laudo correspondiente; inconforme, el quejoso interpuso demanda de amparo directo.

3. De dicho amparo conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito; y, en sesión de dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, emitió la resolución correspondiente, mediante la cual otorgó el amparo solicitado al quejoso.

Las consideraciones que dieron sustento a dicha determinación, en lo que aquí interesa, fueron las siguientes:<sup>15</sup>

"... Sobre la base de tales premisas para estar en aptitud –la autoridad laboral– de analizar la excepción de prescripción sobre prestaciones periódicas a que se refiere el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, la parte que oponga esa excepción, a efecto de cumplir con la carga de precisar los datos necesarios para su estudio, deberá, entonces: (a) hacer alusión a las prestaciones sobre las que se opone la prescripción; (b) señalar que sólo procede el pago de la mismas –de ser el caso– por el año anterior a la demanda (independientemente de que se invoque o no el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo); y, (c) indicar la fecha en que se presentó la demanda laboral.

"...

"... la demandada hizo valer la prescripción sobre prestaciones de carácter genérico, tales como las vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y tiempo extraordinario, precisamente porque no están contempladas en alguno de los nueve supuestos específicos establecidos en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo.

"Asimismo, proporcionó los elementos necesarios para su análisis, debido a que: (a) precisó las prestaciones respecto de las que hizo valer la prescripción (vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y tiempo extraordinario); (b) implícitamente señaló que sólo procede el pago de las mismas por el año anterior a la demanda e indicó la fecha en que ésta se presentó, porque, adujo: 'Prevista por el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo para todas aquellas prestaciones que excedan de más de un año atrás de la fecha de la presentación de la demanda del actor que en el caso que nos ocupa la demanda del actor fue presentada con fecha 7 de abril del 2014 ...'

<sup>15</sup> Foja 179, ibídem.

"Bajo ese contexto, si la autoridad responsable determinó que había prosperado la excepción de prescripción opuesta por la demandada en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo y siguiendo, además, los lineamientos de la jurisprudencia 2a./J. 1/97, de rubro: 'VACACIONES Y PRIMA VACACIONAL. MOMENTO A PARTIR DEL CUAL COMIENZA A CORRER EL PLAZO DE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES PARA RECLAMAR EL PAGO RESPECTIVO.', consideró prescritas las vacaciones y su prima por el periodo 20 de diciembre de 2010 al 19 de diciembre de 2011, así como el aguinaldo por los años 2010, 2011 y 2012.

"Entonces, nada de ilegal tiene en ese aspecto el laudo combatido, debido a que la prescripción se opuso en forma adecuada con los elementos suficientes para que la autoridad estuviese en aptitud de analizarla, según los parámetros definidos jurisprudencialmente por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Máxime que no se está en el caso de precisar el precepto del que deriva el reclamo ni el momento en que nació el derecho de la contraparte para solicitar la prestación ni la fecha en que el plazo de la prescripción concluyó, a que se refiere la tesis 2a./J. 48/2002, de rubro: 'PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE LA OPONGA DEBE PARTICULARIZAR LOS ELEMENTOS DE LA MISMA, PARA QUE PUEDA SER ESTUDIADA POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.', invocada por el quejoso, porque la excepción no se basó en los supuestos específicos contemplados en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo, sino en prestaciones periódicas que encuentran sustento en el diverso 516 de esa legislación.

"Cobra aplicación el siguiente criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de observancia obligatoria, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo:

"'PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.— Si bien la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada requiere que ésta precise los elementos que permitan a la Junta de Conciliación y Arbitraje realizar el estudio correspondiente, como ocurre con los casos específicos contemplados en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales se deben allegar datos que sólo el demandado conoce, no sucede lo mismo cuando se trata de la regla genérica de prescripción a que alude el diverso artículo 516 de la propia legislación laboral, que opera, entre otros supuestos, cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas.

cas, como pensiones por varios años, pues aun cuando subsiste la obligación de proporcionar los elementos que conforman la excepción de prescripción para que la mencionada Junta pueda realizar su análisis, basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción, con independencia de que se mencione o no el referido numeral 516, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho.' ..."

**CUARTO.—Improcedencia de la contradicción de tesis.** Es improcedente la denuncia de contradicción de tesis formulada, debido a que existe criterio jurisprudencial de esta Segunda Sala que definió el tema de la materia.

Efectivamente, esta Segunda Sala emitió el criterio siguiente:

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.— Si bien la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada requiere que ésta precise los elementos que permitan a la Junta de Conciliación y Arbitraje realizar el estudio correspondiente, como ocurre con los casos específicos contemplados en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales se deben allegar datos que sólo el demandado conoce, no sucede lo mismo cuando se trata de la regla genérica de prescripción a que alude el diverso artículo 516 de la propia legislación laboral, que opera, entre otros supuestos, cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, como pensiones por varios años, pues aun cuando subsiste la obligación de proporcionar los elementos que conforman la excepción de prescripción para que la mencionada Junta pueda realizar su análisis, basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción, con independencia de que se mencione o no el referido numeral 516, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho."<sup>16</sup>

Del criterio antes anotado puede advertirse que este Alto Tribunal sostuvo, primordialmente que, en relación con la excepción de prescripción

<sup>16</sup> Tesis jurisprudencial 2a./J. 49/2002, Novena Época, Segunda Sala, materia laboral, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, junio de 2002, página 157, número de registro digital: 186747.

genérica establecida en el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, para su procedencia se requiere que se precisen los elementos mínimos que permitan a la Junta realizar el estudio correspondiente, es decir, que ***"basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción ..."***

Tesis jurisprudencial que, por cierto, es aplicada en su literalidad por el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito. En cambio, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, al analizar el tema relativo a la prescripción genérica, fue más allá, puesto que, al interpretarla considera y agrega que ***"... ese señalamiento debe entenderse contenida implícitamente la obligación de precisar la fecha en que se presentó el reclamo (demanda), pues se trata de una institución jurídica que no puede examinarse oficiosamente, debido a la tutela de la clase trabajadora, que impide establecer figuras que puedan provocarle perjuicios pues, de lo contrario, se concedería una ventaja procesal al patrón, al permitir a la autoridad laboral el examen de cuestiones no alegadas adecuadamente, ya que dicho señalamiento constituye el punto indispensable de partida –un año hacia atrás– como dato mínimo para verificar el plazo de la prescripción de las prestaciones respectivas."***

Cabe puntualizar que no puede surgir una contradicción de tesis entre lo sostenido por una de las Salas de este Máximo Tribunal y lo decidido por un Tribunal Colegiado de Circuito, lo que refuerza la improcedencia en un principio acaecida.

De lo expuesto en este considerando se desprende que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al analizar lo relativo a la procedencia de la excepción de prescripción genérica establecida en el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, para su procedencia, emitió la tesis III.4o.T. J/6 (10a.), de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. EL SEÑALAMIENTO DE LA FECHA EN QUE SE PRESENTÓ LA DEMANDA CONSTITUYE UN ELEMENTO MÍNIMO QUE PERMITE A LA JUNTA EL ANÁLISIS DE DICHA EXCEPCIÓN, CUANDO SE OPONE CONFORME AL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 49/2002).",<sup>17</sup> dándole diverso alcance a la jurisprudencia

<sup>17</sup> Tesis III.4o.T. J/6 (10a.) Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia laboral. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo III, noviembre de 2018, página 2075 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas», registro digital: 2018504.

2a./J. 49/2002,<sup>18</sup> emitida por esta Segunda Sala, toda vez que en esta última se estableció que para la procedencia de la referente excepción de prescripción genérica contemplada en el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, **"basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción ..."**, resolviendo así el tema planteado.

En consecuencia, la tesis III.4o.T. J/6 (10a.), de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. EL SEÑALAMIENTO DE LA FECHA EN QUE SE PRESENTÓ LA DEMANDA CONSTITUYE UN ELEMENTO MÍNIMO QUE PERMITE A LA JUNTA EL ANÁLISIS DE DICHA EXCEPCIÓN, CUANDO SE OPONE CONFORME AL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 49/2002)."<sup>19</sup> emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, criterio contendiente de la denuncia de contradicción, ha dejado de tener efectos jurídicos, teniendo como consecuencia su insubsistencia, lo que conduce a ordenar su cancelación en el *Semanario Judicial de la Federación*.

QUINTO.—**Decisión.** Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, en la especie, **no es procedente** la denuncia de contradicción de tesis denunciada entre el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo \*\*\*\*\* y el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

Por lo antes expuesto y fundado, **se resuelve:**

ÚNICO.—**Es improcedente** la contradicción de tesis denunciada.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución a los órganos contendientes; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

<sup>18</sup> Tesis jurisprudencial, de rubro: "PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.". Novena Época, Segunda Sala, materia laboral, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, junio de 2002, página 157, número de registro digital: 186747.

<sup>19</sup> Décima Época. Registro digital: 2018504. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia laboral. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo III, noviembre de 2018, tesis III.4o.T. J/6 (10a.), página 2075.

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, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**POLICÍA FEDERAL. LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN XXVIII, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, PARA RESTRINGIR EL USO DE MEDICAMENTOS CONTROLADOS POR PARTE DE LOS ELEMENTOS DE ESA CORPORACIÓN, RESULTAN JUSTIFICADOS.**

La fracción señalada prevé como requisitos para el uso de medicamentos controlados por parte de los elementos de dicha corporación, la autorización mediante prescripción médica, avalada y certificada por los servicios médicos de la Policía Federal. Ahora bien, dichos requisitos resultan justificados, pues el hecho de que el uso de medicamentos controlados se supedite a la prescripción médica previa resulta acorde con la legislación general en materia de salubridad y uso de fármacos, y tiene como fin específico salvaguardar la integridad policial y el régimen disciplinario de la institución, en tanto que el uso irrestricto de los referidos medicamentos podría afectar el raciocinio y la conducta de los policías en servicio; máxime que ello resulta acorde con el artículo 226, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud y la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos. Así, con independencia del órgano de salud que emita la prescripción médica, serán los servicios médicos de la Policía Federal quienes en cada caso valorarán, tanto las afectaciones médicas que padezcan los elementos de la corporación como la pertinencia de los medicamentos prescritos, cerciorándose de que éstos resulten congruentes con el padecimiento y, en su caso, certificarán su uso racional, con la finalidad de garantizar exclusivamente que su consumo no interfiera con el desempeño de la función policial, privilegiando en todo momento el derecho a la protección de la salud de la persona.

Amparo en revisión 439/2019. María Isabel Guerrero Castellanos. 16 de octubre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Hidalgo Victoria Pérez.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de noviembre de 2019 a las 10:40 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





## **Subsección 2.**

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO DE TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE PUERTO VALLARTA).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO LA DEMANDA RELATIVA SE PROMUEVE ANTES DE LA CONCLUSIÓN DEL PLAZO OTORGADO AL GOBIERNO DEL ESTADO PARA SOLICITAR LA CONSERVACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA, DEBE OPTARSE POR RECHAZAR LOS FORMALISMOS Y PREFERIR EL ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DEL SISTEMA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO DE PUERTO VALLARTA, AL TRATARSE DE UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO JERÁRQUICAMENTE SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO (ARTÍCULO 1 DE LA LEY DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO DE PUERTO VALLARTA, JALISCO).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (OMISIÓN DE TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTA-**

**RILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE PUERTO VALLARTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO).**

**VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE PUERTO VALLARTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO).**

**VII. FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS. SU CONTENIDO Y ALCANCE EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES.**

**VIII. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. NO SE ACTUALIZA LA OMISIÓN LEGISLATIVA ATRIBUIDA AL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, AL HABER REFORMADO LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y EMITIDO LA LEY SECUNDARIA RESPECTIVA (OMISIÓN POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO DE PROCEDER EN CUMPLIMIENTO A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**IX. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUNDAMENTAR SU ACTUACIÓN EN LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA LEGISLATURA ESTATAL HASTA EN TANTO EMITAN SUS NORMAS REGLAMENTARIAS (OMISIÓN POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO DE PROCEDER EN CUMPLIMIENTO A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**X. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS SU PRESTACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XI. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. SU TRANSFERENCIA AL MUNICIPIO PUEDE SER CONDICIONADA EXCEPCIONALMENTE POR EL GOBIERNO LOCAL EN BENEFICIO DE LA POBLACIÓN.**

**XII. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. SUPUESTOS CONFORME A LOS CUALES DEBEN PROCEDER LOS ESTADOS SEGÚN SU MECÁNICA TRANSITORIA.**

**XIII. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. LA OMISIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL PARA TRANSFERIRLOS AL MUNICIPIO SOLICITANTE TRANSGREDE SU ESFERA COMPETENCIAL (OMISIÓN DE TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE PUERTO VALLARTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO).**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE TRANSFERIR A UN MUNICIPIO LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES QUE VINCULAN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL PARA QUE REALICE SU TRANSFERENCIA EN UN PLAZO DETERMINADO, PRESENTE EL PROGRAMA RESPECTIVO Y GARANTICE LA CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO DURANTE EL TIEMPO EN QUE SE LLEVE A CABO DICHA TRANSFERENCIA.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2016. MUNICIPIO DE PUERTO VALLARTA, JALISCO. 14 DE AGOSTO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYAN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de agosto de dos mil diecinueve.

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

## RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito recibido el veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, por conducto de Arturo Dávalos Peña y Jorge Antonio Quintero Alvarado, en su carácter de presidente y síndico respectivamente, promovió controversia constitucional en contra del **Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, organismo público descentralizado de la administración pública denominado Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta) y el Consejo de Administración de ese organismo, todos del Estado de Jalisco**, en la que demandó los siguientes actos:

a) Omisión de actuar a partir de la solicitud de cinco de agosto de dos mil dieciséis, con motivo del acuerdo de Cabildo en que el Ayuntamiento del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, aprobó requerir la municipalización y transferencia del servicio público de agua al Gobierno del Estado.

b) Informar sobre lo solicitado mediante oficio PMPVR/1432/16 y PMPVR/1433/16, que permita dar seguimiento a la entrega del servicio, bienes, concesiones y permisos, en términos del precepto 115, fracciones I y III, y artículos transitorios de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

c) La invalidez del Decreto y Ley Número 9608 que crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco", publicado el ocho de diciembre de mil novecientos setenta y siete, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como sus reformas, por contravenir el citado mandato constitucional.

d) Cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 133 de la Carta Magna, es decir, a la protesta prevista por el artículo 128 de la Constitución Federal.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** Se estima pertinente citar los siguientes:

1. En el año mil novecientos setenta y siete, el servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales en el Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, se prestó a través de la denominada Junta Federal de Agua Potable, dependiente del Gobierno Federal, cuya finalidad era colaborar con los Municipios que carecían de infraestructura para la prestación del servicio.

2. El ocho de diciembre de mil novecientos setenta y siete se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 9608, mediante el cual se creó el "**Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta** (SEAPAL-Vallarta)", como organismo descentralizado de la administración pública del Gobierno del Estado de Jalisco, para prestar el servicio público de agua en el Municipio de Puerto Vallarta.

3. El veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se difundió en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que amplió las facultades de los Municipios.

De manera especial, les otorgó competencia para prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y dispuso las reglas de transición al efecto; de las cuales destaca:

a) Obligación de las entidades federativas de adecuar la Constitución de los Estados y demás leyes a dicha reforma.

b) Tratándose de funciones y servicios que, conforme al propio decreto, son competencia municipal y a su entrada en vigor sean prestados por los Gobiernos Estatales, los Municipios pueden asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento.

c) El Gobierno Estatal tiene la obligación de disponer todo lo necesario para que se transfiera ordenadamente, conforme al programa de transferencia que presente en un plazo máximo de noventa días contados a partir de la recepción de la solicitud que le haga el Municipio.

d) En el caso concreto del servicio del agua potable, drenaje y alcantarillado, los Gobiernos Estatales pueden solicitar a la Legislatura, dentro del citado plazo, conservar el servicio cuando dicha transferencia afecte su prestación en perjuicio de la población.

4. Mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, de fecha cinco de agosto de dos mil, el Congreso Local expidió la Ley de Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, cuyo artículo 20, fracción IV, contempla entre las autoridades en materia de agua a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado; además, el numeral 44 dispone que, conforme al precepto 115 de la Constitución Federal y el 79 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, los Municipios tienen a su cargo el servicio público de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales,

hasta concluir el proceso final del tratamiento; según el diverso artículo 48, los Ayuntamientos están facultados para: I. Administrar en forma directa esos servicios, en términos del numeral 51; II. Constituir organismos operadores descentralizados municipales o intermunicipales; III. Celebrar convenios con el Estado, de conformidad con el ordinal 47.

5. El Ayuntamiento Constitucional de Puerto Vallarta, en sesión ordinaria de fecha veintidós de junio de dos mil dieciséis, emitió el Acuerdo Número 0214/2016; en el que, por mayoría calificada, **aprobó solicitar la municipalización del servicio público de agua potable y alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales**, la entrega real y material del servicio que presta el Gobierno del Estado mediante el Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta), en términos de la reforma del artículo 115 constitucional.<sup>1</sup>

6. Dicha **determinación fue notificada al Poder Ejecutivo Local el cinco de agosto del mismo año.**<sup>2</sup>

7. El Municipio de Puerto Vallarta promovió controversia constitucional en la que demandó la omisión de proveer los oficios PMPVR/1432/16 y PMPVR/1433/16, mediante los cuales se realizó la solicitud de municipalización del servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado; así como un informe que le permitiera dar seguimiento a la transferencia y entrega del servicio con todos sus bienes, concesiones, permisos, en términos del precepto 115, fracciones I y III, así como los artículos transitorios de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; por tratarse de servicio público que ejerce el Ejecutivo del Estado mediante su organismo descentralizado Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta).

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, señaló los siguientes:

- Omisión del Gobierno del Estado de Jalisco de proveer la solicitud de municipalización del servicio público de agua, conforme al acuerdo de Cabildo 0214/2016 que aprobó requerir al gobierno de la entidad la entrega del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta).

<sup>1</sup> Fojas 108 a 117 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> Fojas 88, 89, 93 y 94, ibídem.

- Omisión de cumplir con lo previsto en los artículos 115 de la Constitución Federal; 77, fracción IV, 79, fracción I y 81 de la Constitución Local.

Sin que el Municipio hubiera solicitado o celebrado convenio para que el gobierno de esa entidad federativa preste el servicio público de agua, por sí o a través de su organismo público descentralizado, facultad que ejerce desde antes de la reforma del artículo 115 constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

- El Congreso del Estado omitió adecuar la legislación secundaria a dicha reforma; concretamente, la Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco, en el sentido de establecer los procedimientos para la transferencia del servicio público a los Municipios.

Así, la legislación del Estado de Jalisco permite que el orden estatal continúe con la prestación del servicio correspondiente.

Invasión de las competencias municipales, especialmente porque el Estado carece de competencia constitucional para prestar el servicio de agua en las condiciones que lo viene haciendo, esto es, cuando ya le fue solicitada la entrega por parte del Municipio de Puerto Vallarta.

Sostiene que el Estado no puede establecer condiciones o exigir retribución alguna para transferir el servicio al Municipio con todas sus atribuciones, de acuerdo a los esquemas que el propio Ayuntamiento instaure, en su caso, mediante reglamento municipal, incluso, la creación de un organismo descentralizado con autonomía técnica y financiera.

Ello, en virtud de que el transitorio tercero de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve prevé que las funciones y servicios conforme al decreto correspondiente sean competencia municipal y a su entrada en vigor se presten por los Gobiernos de los Estados, el Municipio podrá asumirlos previa aprobación del Ayuntamiento.

Asimismo, los Gobiernos Estatales deben disponer lo necesario para que la función o servicio público se transfiera al Municipio de manera ordenada, conforme al programa que presente el Gobierno del Estado en un **plazo máximo de noventa días**, contados a partir de la recepción de la solicitud de transferencia por parte del Municipio.

- Invasión de competencias constitucionales que materialmente impide al Municipio ejercer el servicio público, derivada de la omisión del Go-

bierno del Estado de Jalisco, de realizar actos consecuentes con la solicitud de entrega del servicio y a lo ordenado por la Carta Magna, que se actualiza momento a momento.

**CUARTO.—Preceptos constitucionales señalados como violados.** El accionante señaló como transgredidos en su perjuicio el numeral 115, párrafo primero, fracción II, incisos b) y d), fracción III, inciso a) y párrafo tercero, así como el artículo tercero transitorio de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.—Trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis,<sup>3</sup> el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **98/2016**; asimismo, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Mediante proveído de treinta de septiembre de dos mil dieciséis,<sup>4</sup> el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo por representante legal del Municipio actor al síndico municipal; como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco y al Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública de Jalisco denominado "Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta)"; ordenó su emplazamiento, y no al Consejo de Administración de dicho sistema, por ser subordinado del propio organismo. Reconoció el carácter de tercero interesado a la Comisión Estatal del Agua de Jalisco. Finalmente, mandó dar vista al procurador general de la República por lo que a su representación correspondiera.

**SEXTO.—Contestaciones de demanda.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad comparecieron a la controversia según se indica enseguida:

El **Poder Legislativo del Estado de Jalisco**, a través de los diputados Edgard Oswaldo Bañales Orozco, María del Refugio Ruiz Moreno y Saúl Galindo Plazola, presidente y secretarios, respectivamente, de la mesa directiva, mediante escrito presentado el cinco de diciembre de dos mil dieciséis

<sup>3</sup> Foja 144, ibídem.

<sup>4</sup> Fojas 146 a148, ibídem.



en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>5</sup> contestó la demanda, en los términos que se concretan enseguida:

### **Causas de improcedencia y sobreseimiento**

- **Artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción III, ambos de la ley de la materia.** Inexistencia de la omisión de entregar el servicio público cuya invalidez se demanda, ya que el Congreso carece de atribuciones para ello.

- **Artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** No agotó la vía prevista para la solución del conflicto, esto es, no presentó iniciativa de ley para la abrogación de la Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco, aunque el artículo 28, fracción IV, de la Constitución Local lo faculta y tampoco acredita haber notificado al Poder Legislativo Estatal el Acuerdo 0214/2016.

- **Artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 21, fracción II, de la ley de la materia.** Cada año el Ayuntamiento ha discutido, aprobado y presentado iniciativas de presupuestos ciñéndose a las normas que aquí combate.

### **Contestación a los conceptos de invalidez**

- El Poder Legislativo no vulnera la autonomía municipal por no contestar una solicitud hecha por el Municipio al diverso Poder Ejecutivo, ya que no le es imputable.

El Municipio debió ejercer las atribuciones que le otorga el artículo 28, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que lo faculta para presentar iniciativas de leyes y decretos en asuntos de competencia municipal.

- La Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco, porque se emitió previo a la reforma al artículo 115 constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve,

---

<sup>5</sup> Fojas 220 a 236, ibídem.

por lo cual, el legislador no pudo en aquel momento atender dicha reforma y la jurisprudencia que la interpreta es inaplicable.

El **Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco**, mediante escrito presentado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>6</sup> compareció Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, Gobernador Constitucional del Estado, en representación del Ejecutivo Estatal, a contestar la demanda en los términos que a continuación se sintetizan:

### **Causas de improcedencia y sobreseimiento**

- **Artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** La actora no agotó la vía legalmente prevista en el artículo 65 de la Constitución Estatal para la solución del propio conflicto, ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado, quien tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Estado y las municipales.

- **Artículo 19, fracción V, en relación con el artículo 20, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Cesación de efectos de la omisión de responder a la solicitud de transferencia del servicio público municipal, porque sí respondió a la petición, mediante oficio SAJ/2636-11-2016.

### **Contestación a los hechos**

- **Ya contestó la solicitud** de transferencia del servicio público de agua, en el sentido de que **el Ayuntamiento no cuenta con la capacidad** técnica, financiera, jurídica y administrativa para prestar dicho servicio público, asimismo, requirió al Municipio para que presentara los elementos de prueba que permitan al Gobierno del Estado evaluar la procedencia de la solicitud, esto es, que no se causen perjuicios a la población con la transferencia del servicio no existe normatividad que regule el procedimiento de entrega.

---

<sup>6</sup> Fojas 395 a 419, ibídem.

### Contestación a los conceptos de invalidez

- Corresponde al Municipio acreditar que, efectivamente, se haya llevado a cabo la sesión de Cabildo con el quórum necesario, de conformidad con la norma.

- Niega el silencio administrativo, debido a que el plazo aplicable para contestar lo solicitado es de noventa días establecido en la Constitución Federal.

Sí atendió a la solicitud de transferencia del servicio, en el plazo de noventa días previsto en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Federal, publicado el veintitrés de diciembre de 1999.

No existe normatividad que regule el procedimiento administrativo de entrega de dicho servicio público.

- La Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta se expidió y creó el respectivo organismo operador, veintidós años antes de la reforma al artículo 115 constitucional de mil novecientos noventa y nueve. En aquella época, la Carta Magna no establecía para los Municipios la competencia del servicio de agua potable, como ahora.

- Niega la contravención de preceptos constitucionales que le imputa el Municipio actor, ya que el Constituyente Permanente reconoció la posibilidad de que el Estado prestara esos servicios, así como los términos y condiciones en que un Municipio podría prestarlos, sin que en la especie se colmaran.

- Agrega que el Municipio actor tiene diversas demandas y laudos pendientes de ser ejecutados, multas por el servicio concesionado de recolección de basura, porque no cuenta con capacidad técnica y financiera; por lo cual, en caso de transferirle el servicio público de agua se ocasionaría un grave perjuicio a la sociedad, en el sentido de que no se brindaría de una manera óptima y correcta.

**Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta.**<sup>7</sup> Por escrito presentado el seis de diciembre de

<sup>7</sup> Fojas 261 a 290, ibídem.

dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de su director general, contestó la demanda, expuso argumentos para sostener la validez de la norma impugnada, la legalidad de su actuación, así como negar las obligaciones que se le atribuyen.

**SÉPTIMO.—Contestación de demandas y fecha de audiencia.**

Por auto de once de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por recibidos los oficios y anexos presentados por el presidente y secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en representación del Poder Legislativo, el gobernador del Estado, el director general del Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta) y el director general de la Comisión Estatal del Agua. Asimismo, se desecharon algunas pruebas de carácter técnico ofrecidas por la Comisión Estatal del Agua,<sup>8</sup> se dio vista al actor y al procurador general de la República, asimismo, señaló lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

**OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República.** No formuló alguna en el presente asunto.

**NOVENO.—Cierre de instrucción.** Agotado en sus términos el trámite, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y se puso el expediente en estado de resolución.

**DÉCIMO.—Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, la Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto y los autos le fueron devueltos para elaboración del proyecto de resolución respectivo.

**DÉCIMO PRIMERO.—Retorno.** En sesión pública celebrada por la Segunda Sala el dieciséis de enero de dos mil diecinueve,<sup>9</sup> se desechó el pro-

<sup>8</sup> El acuerdo de desechamiento de las pruebas técnicas fue impugnado mediante recurso de reclamación 6/2017-CA, el cual fue resuelto el cinco de julio de dos mil diecisiete, en el sentido de declararse infundado por unanimidad de votos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>9</sup> De los Ministros Eduardo Medina Mora, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek, en contra de cuya votación el actor interpuso **recurso de reclamación**, el cual se radicó en este Máximo Tribunal con el número **13/2019-CA**, se turnó para su resolución a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y en sesión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve se resolvió en el sentido de desear el recurso de reclamación por unanimidad de cinco votos.

yecto de resolución presentado por el Ministro ponente, acordó su retiro y el retorno del expediente a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, para la elaboración de una nueva propuesta.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Segundo retorno.** En sesión pública celebrada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal el doce de junio de dos mil diecinueve,<sup>10</sup> se desechó el proyecto de sentencia presentado por el Ministro José Fernando Franco González Salas, se acordó el retiro y de nueva cuenta retornar el expediente a la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán para la elaboración del proyecto de resolución; y,

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, a contrario sensu, y punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de controversia constitucional entre un Municipio y dos Poderes del Estado de Jalisco, en la que no se analizan normas de carácter general.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, en relación con el 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>11</sup> se atiende a la causa de pedir<sup>12</sup> del Municipio actor:

- Omisión del Gobierno del Estado de entregar el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, según solicitud formulada el cinco de agosto de dos mil dieciséis;

<sup>10</sup> De los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y la Ministra Yazmín Esquivel Mossa.

<sup>11</sup> "**Artículo 40.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>12</sup> "**Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

correlativa al acuerdo del Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Jalisco, publicado el tres de agosto de dos mil dieciséis.<sup>13</sup>

- Omisión de proceder en cumplimiento a la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en su artículo tercero transitorio; así como sus consecuencias.

**TERCERO.—Oportunidad.** Por regla general,<sup>14</sup> tratándose de impugnación de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales es de treinta días, contados a partir del siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; y, por cuanto a las normas generales, el plazo es de treinta días a partir del día siguiente a su publicación, o al en que se produzca el primer acto de aplicación.

La ley no señala un plazo para promover controversia constitucional sobre actos de omisión, debido a que, por su naturaleza, se ha considerado que implican inactividad de la autoridad, la cual crea una situación permanente que no se subsana mientras no actúe la omisa.

Situación que se genera y reitera día a día, mientras continúe la actitud omisa, dando lugar a consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma, en la generalidad de los casos, conduce a que el plazo para su impugnación también se actualice día a día. Así lo sostiene la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Gaceta Municipal de Puerto Vallarta. Año 1. Número 9. Ordinaria. 3 de agosto de 2016, p. 85.

<sup>14</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

<sup>15</sup> **Texto:** "El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista." Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XVIII, agosto de 2003, tesis P./J. 43/2003, página 1296.

En la especie, se debe atender al particular reclamo de actos de omisión que se hace a las autoridades estatales demandadas, de no pronunciarse sobre la solicitud de entrega o "municipalización" del servicio público de agua potable, en términos de la reforma al artículo 115 constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve y sus transitorios.

Asimismo, que en la controversia constitucional 54/2005,<sup>16</sup> el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la singular regla cobra aplicación si la falta de actividad es justamente el motivo de impugnación, de modo que la pretensión del actor sea que se **materialice una obligación derivada de la ley**; y así la **sentencia que en su momento se dicte declare que la actitud pasiva de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó conforme tenía el imperativo de hacerlo.**

En el entendido de que no toda inobservancia a una norma jurídica se traduce necesariamente en un acto reclamable por omisión; pues si así fuera, toda desatención a la ley implicaría falta a los deberes de su obediencia y, por tanto, un dejar de hacer lo ordenado o un dejar de hacerlo correctamente, bastaría señalar que la demandada incurrió en la inobservancia, defecto para que se le pudiera entablar controversia constitucional, en cualquier momento y sin sujetarse a un plazo, supuesto que ya se ha calificado de inaceptable.

En el caso particular, la omisión reclamada constituye el **incumplimiento** que produce invasión al ejercicio de atribuciones relacionadas con la solicitud de entrega del servicio público de agua, de competencia municipal.

Al respecto, el promovente señaló en su demanda:

"... la conducta de las autoridades demandadas contraviene el espíritu de la Constitución de mil novecientos diecisiete y sus modificaciones subsecuentes, que el legislador asumió en perfeccionar el fortalecimiento Municipal; esto es así, porque las autoridades demandadas han optado por el silencio administrativo, ... [que en términos del artículo 115 constitucional y sus transitorios], ... **debería la autoridad demandada producir un acto declarativo e iniciar un procedimiento de entrega recepción del Sistema respecto del servicio que se solicitó,** [dar respuesta administrativa según la ley local] y que en el caso concreto ... **han transcurrido más de quince días**

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de seis de enero de 2009, por mayoría de diez votos. Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

**hábiles sin que las autoridades demandadas hayan emitido una resolución expresa, fundada y motivada, en ese sentido ...**<sup>17</sup>

En ese sentido, por una parte, el actor se acogió a que transcurrió el plazo exigido en la legislación local para que la autoridad se pronunciara sobre la petición administrativa; así como que se actualizó una negativa implícita.

Aunado a ello, adujo subsistencia de la actitud omisa durante el trámite de la controversia, en concreto, que transcurrió el plazo constitucionalmente otorgado al Gobierno del Estado para actuar conforme a los preceptos transitorios de la reforma en que sostiene la invasión competencial reclamada.

Esta Segunda Sala observa que del contenido integral de los autos se desprende que durante el trámite del asunto que nos ocupa, subsistió la actitud omisa en torno a la entrega que se reclamó al ente estatal, lo cual, no puede pasar desapercibido, así como el largo tiempo que ha transcurrido desde el cinco de agosto de dos mil dieciséis, en que el Municipio actuante solicitó la transferencia del servicio público al Poder Ejecutivo Local conforme a lo mandado por el decreto de reforma constitucional al artículo 115 y sus transitorios.

De ahí que, conforme al artículo 17 de la Constitución Federal, considera que, en la especie, se debe optar por rechazar los formalismos y preferir el estudio de fondo de la cuestión planteada.

Por tanto, se determina la oportunidad de la demanda de controversia; sin que sea obstáculo que se haya promovido previo a la conclusión del plazo de noventa días que el citado ordenamiento transitorio otorga al Estado para, en su caso, pedir la conservación del servicio de agua a la autoridad competente; habida cuenta que durante el transcurso de ese tiempo no actuó en consecuencia, contrariamente a ello, al contestar el poder demandado, expresó que el Municipio solicitante no acreditó su capacidad para ejercer el servicio público; lo cual, pone de relieve que el Estado estuvo en condiciones de actuar conforme al mandato constitucional, es decir, en tiempo y forma, pedir al legislador la conservación del servicio, si en su opinión existía causa motivada al efecto. Por lo tanto, no se vislumbra afectación a la igualdad entre las partes o al debido proceso.

Por cuanto informa, se trae a contexto que en la ejecutoria pronunciada en la controversia constitucional 10/2001, el Tribunal Pleno de esta Suprema

---

<sup>17</sup> Foja 51 del toca en que se actúa.



Corte de Justicia de la Nación eligió resolver el tema de fondo planteado, aun cuando el libelo se formuló de manera anticipada, y se procedió a analizar si las razones expresadas por el poder demandado resultaban suficientemente válidas para soportar la negativa de entregar al Municipio el servicio público solicitado.

**CUARTO.—Legitimación activa.** Conforme al artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente asunto, el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, compareció por conducto del síndico Jorge Antonio Quintero Alvarado, que al efecto exhibió constancia expedida por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco que lo acredita con tal carácter.<sup>18</sup> En autos se le reconoció personalidad,<sup>19</sup> por ser el legalmente facultado para representar al Municipio en las controversias o litigios en que sea parte,<sup>20</sup> sin perjuicio de la facultad del Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales.

**QUINTO.—Legitimación pasiva.** En el auto de admisión se reconoció carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como al Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Estado de Jalisco, denominado Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta).

Los dos primeros cuentan con legitimación pasiva en términos de los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, al disponer que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia (en la especie, la omisión de actuar reclamada, motiva invasión de competencias), quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

En representación del **Poder Legislativo del Estado de Jalisco**, comparecen los diputados Edgard Oswaldo Bañales Orozco, María del Refugio

<sup>18</sup> Foja 87, ibídem.

<sup>19</sup> Foja 146, ibídem.

<sup>20</sup> "**Artículo 52.** Son obligaciones del síndico: ... III. Representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que éste sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales ..."

Ruiz Moreno y Saúl Galindo Plazola, presidente y secretarios de la mesa directiva, carácter que acreditan con la copia certificada del Acuerdo Legislativo AL-798-LXI-16,<sup>21</sup> y en términos del artículo 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad,<sup>22</sup> son atribuciones de la mesa directiva, entre otras, representar jurídicamente al Poder Legislativo.<sup>23</sup>

Por el **Poder Ejecutivo Estatal** compareció Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, lo que acreditó con la declaratoria correspondiente publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, en quien recae la titularidad y representación del citado Poder Ejecutivo Estatal.<sup>24</sup>

Conforme a lo anterior, los mencionados funcionarios cuentan con legitimación pasiva en el presente juicio.

Finalmente, por lo que hace a la representación del **Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta**, debe decirse que carece de legitimación pasiva, porque conforme a los artículos primero y décimo de la norma que lo rige,<sup>25</sup> se trata de un organismo pú-

<sup>21</sup> Fojas 237 a 259, ibídem.

<sup>22</sup> Son atribuciones de la mesa directiva, representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, y ejercer de manera enunciativa mas no limitativa todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios:

<sup>23</sup> **"Artículo 35, fracción V.**

"... Son atribuciones de la mesa directiva representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado a través de su presidente y dos secretarios. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"V. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

<sup>24</sup> Fojas 420 a 426 del tomo en que se actúa.

<sup>25</sup> Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco

**"Artículo primero.** Con la denominación de 'Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta', se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es la prestación, administración, conservación y mejoramiento de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco. ..."

**"Artículo décimo.** La Dirección y Administración del Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, estarán a cargo de un Consejo de Administración que se integrará por los siguientes representantes:

"I. Un representante del titular del Poder Ejecutivo del Estado que tendrá el carácter de presidente del consejo;

"....

"IV. Un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, que será el segundo vocal;

blico descentralizado de la administración pública estatal, jerárquicamente subordinado al Poder Ejecutivo; de suerte que está representado por éste.

Sin que obste a ello que se le hubiera reconocido tal carácter en el acuerdo de admisión, así como se le tuvo contestando la demanda igual que al tercero interesado, toda vez que dicho proveído no vincula a esta Sala. Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 84/2000: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>26</sup> por tanto, lo procedente es **sobreseer** en la presente controversia constitucional respecto a esta autoridad.

**SEXTO.—Existencia de los actos impugnados.** El reclamo del Municipio actor, que se traduce en **invasión de competencias Municipales como producto de la omisión, por parte del Gobierno del Estado,<sup>27</sup> a la entrega**

"V. Un representante de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, que será el tercer vocal;

"VI. Un representante de la Secretaría de Turismo, que será el cuarto vocal;

"VII. Un representante de los usuarios que elegirá el gobernador del Estado de una terna que presente la Unión de Propietarios de Fincas Urbanas que será el quinto vocal; ..."

<sup>26</sup> "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.". Novena Época. Registro digital: 191294. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 84/2000, página 967.

<sup>27</sup> "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIGIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN.—La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.". Novena Época. Registro digital: 195031. Instan-

**del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales,**<sup>28</sup> se tiene por acreditado a partir de las consideraciones en que se soportó la oportunidad de la presentación de demanda.

Al efecto, por desprenderse de autos, se debe tomar en cuenta que consta en el oficio SAJ/2636-11-2016,<sup>29</sup> una negativa del Poder Ejecutivo, en su contestación de demanda, a entregar el servicio público del agua, en el sentido de que el Municipio no cuenta con capacidad para ejercer la prestación del servicio solicitado, lo cual acredita el ejercicio de facultades cuya titularidad e invasión se demanda, que constituye la litis a analizar en el fondo, sin que obre constancia de que haya cambiado esa situación, y se entiende que se mantiene a la fecha.

Lo tocante a los actos demandados al Poder Legislativo, de omitir la abrogación de la Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco; así como adecuar, reformar y emitir leyes estatales en materia municipal sobre el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, en términos de la reforma, no cabe pronunciarse en este momento sobre su existencia, toda vez que el estudio se encuentra íntimamente ligado al análisis que corresponde hacer en el fondo.

**SÉPTIMO.—Causales de improcedencia.** Se procede a atender las propuestas por las demandadas, incluidas las que de oficio se adviertan.

Se debe **desestimar** la inexistencia de los actos de omisión que hicieron valer ambas demandadas, ante la determinación de esta Sala de preferencia del estudio de fondo, en términos de lo considerado anteriormente.

---

cia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, materia constitucional, tesis P./J. 79/98, página 824.

<sup>28</sup> "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN.—La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierte, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.". Novena Época. Registro digital: 195031. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, materia constitucional, tesis P./J. 79/98, página 824.

<sup>29</sup> Con que se dio cuenta en la audiencia, exhibido como prueba de la actora. Foja 609.

Como consecuencia de ello, igual pronunciamiento corresponde al alegado consentimiento de los actos reclamados por participación del Municipio ante el organismo prestador del servicio, así como que no instó al Poder Legislativo con una iniciativa de modificación de las leyes en materia municipal, relativas a la prestación del servicio de agua, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales.

Por otro lado, resulta **infundado** el consentimiento, desde la perspectiva de inobservancia del principio de definitividad, en cuanto a no promover el mecanismo jurídico de impugnación ante el tribunal de lo administrativo –que conoce de controversias entre los poderes de la entidad federativa– previsto en el artículo 65 de la Constitución Local.

Es así, porque la competencia que la Constitución Local concede al Tribunal Administrativo se circunscribe a resolver conflictos entre los Municipios y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, únicamente por cuanto hace al quebrantamiento de las normas de carácter local.

Empero, de los conflictos entre los Poderes del Estado y sus Municipios sobre actos y disposiciones generales en que defiendan competencias derivadas de la Constitución Federal, debe conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la fracción I, inciso i), del artículo 105 del propio Pacto Federal.

De ahí que si el Municipio demandó que los actos impugnados producen invasión de sus competencias conferidas por el artículo 115 de la Constitución Federal, no se está en el supuesto de obligación de agotar el medio de impugnación a que alude.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P/J. 136/2001, que dice: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."<sup>30</sup>

<sup>30</sup> **Texto:** "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se plan-

Lo tocante a la extemporaneidad deviene **inatendible** como consecuencia de lo considerado en el apartado de oportunidad de la demanda, habida cuenta que el Municipio reclamó violación de principios por actos de omisión, sobre lo cual, ahí se ha determinado omitir los formalismos para, en términos del artículo 17 de la Carta Magna, optar por resolver sobre el tema de constitucionalidad planteado.

Finalmente, debe decirse que el planteamiento de improcedencia por cesación de efectos está ligado a la inexistencia de los actos, por lo que tales motivos de inejecutabilidad no se analizan en este apartado.

Al no existir diverso planteamiento de improcedencia pendiente de atender, o que se advierta por esta Sala, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez expuestos en la demanda.

OCTAVO.—**Estudio.** De manera preliminar, se estima pertinente recordar que en diversos precedentes el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, tuvo como objeto dotar de autonomía a los Municipios, particularmente en sus fracciones II y III, amplió sus facultades reglamentarias y les concedió competencia para prestar, entre otros, el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, de conformidad con las leyes federales y las que en materia municipal expidieran las Legislaturas de los Estados; las cuales deben contener bases generales para la prestación de los servicios públicos de competencia municipal y, en su caso, regularlo en aquellos Municipios que no cuenten con reglamentación propia.<sup>31</sup>

---

teen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.". Novena Época. Registro digital: 188010. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, materia constitucional, tesis P./J. 136/2001, página 917.

<sup>31</sup> Inicialmente, al resolver la controversia constitucional 14/2001, de la cual derivaron diversas jurisprudencias, de las que, por cuanto interesa, se destaca: P./J. 132/2005, de rubro y texto siguiente: "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.—A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquella, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento

En el artículo primero transitorio<sup>32</sup> se ordenó la entrada en vigor de la reforma, a los noventa días a partir de su publicación, salvo lo dispuesto en los transitorios subsecuentes.

tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las Legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos —lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado—, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II". Novena Época. Registro digital: 176929. Instancia: Pleno. Jurisprudencia P./J. 132/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, materia constitucional, página 2069.

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.—El artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al Gobierno Municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables. De ahí que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado Mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las Legislaturas de los Estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal". Novena Época. Registro digital: 176953. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 127/2005, página 2063.

<sup>32</sup> "Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes."

El segundo de ellos<sup>33</sup> previó la obligación de las Legislaturas Locales de adecuar sus Constituciones y legislaciones secundarias a lo dispuesto por el decreto de reforma, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. Asimismo, que en tanto se realizaran las adecuaciones, se continuarían aplicando las disposiciones vigentes.

### **1. Actos de omisión atribuidos al Poder Legislativo del Estado de Jalisco**

Por un lado, al **Congreso del Estado de Jalisco** se le atribuye el no adecuar la legislación secundaria a la citada reforma constitucional, y sus consecuencias.

Al respecto, se trae a cuenta, como hecho público y notorio, que el Órgano Reformador en el Estado de Jalisco emitió el Decreto Número 18344 difundido en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de diciembre de dos mil, que contiene la reforma al artículo 79 de la Constitución Estatal, así como los transitorios primero y segundo, en los siguientes términos:

**"Artículo 79.** Los Municipios a través de sus Ayuntamientos, tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

"I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales."

#### **Transitorios**

**"Primero.** La presente reforma entrará en vigor 90 días después de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Jalisco'."

**"Segundo.** Los Ayuntamientos deberán adecuar sus reglamentos y disposiciones de carácter general conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor."

Del mismo modo, el veinticuatro de febrero de dos mil siete publicó la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios; cuyo objeto es esta-

---

<sup>33</sup> **Artículo segundo.** Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001."



blecer las bases generales para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales.<sup>34</sup>

En esa virtud, es **infundada** la omisión legislativa reclamada, ya que el legislador del Estado de Jalisco emitió actos con el fin de adecuar su Constitución Local a dicha reforma del precepto 115 de la Carta Magna, así como la mencionada ley secundaria del agua, que en su título sexto dispone lo relativo a las facultades reglamentarias municipales.

Además, es inexacto que el legislador debiera abrogar la Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado del Municipio de Puerto Vallarta, toda vez que en los propios transitorios de la reforma constitucional se precisó que, mientras no se realizara la trasferencia correspondiente, "las funciones y servicios seguir[ían] ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes", asimismo, que en tanto se realizaran las adecuaciones "a las Constituciones y leyes estatales] ... se continuar[ían] aplicando las disposiciones vigente[s]".

De ahí que la vigencia de la legislación secundaria encuentra fundamento en el propio marco constitucional; asimismo, se justifica en el principio de conservación de la ley a fin de impedir el vacío normativo, esto es, no dejar desatendido el aspecto de trato, principalmente, la obligación constitucional del Estado de velar y garantizar la prestación y disfrute del servicio de agua; debido a su naturaleza vital e indispensable para las personas; en el caso concreto, los habitantes del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco.

Igualmente, el precepto 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal, en cuanto prescribe que las leyes estatales en materia municipal deben prever disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> **Artículo 1.** La presente ley es de observancia general en todo el territorio del Estado de Jalisco; sus disposiciones son de orden público e interés social y regulan la explotación, uso, aprovechamiento, preservación y reutilización del agua, la administración de las aguas de jurisdicción estatal, la distribución, control y valoración de los recursos hídricos y la conservación, protección y preservación de su cantidad y calidad, en términos del desarrollo sostenible de la entidad.

"El objeto de la presente ley es:

"...

"IV. Establecer las bases generales para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales."

<sup>35</sup> "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUNDAMENTAR SU ACTUACIÓN EN LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA LEGISLATURA ESTATAL HASTA

Máxime que la norma rectora del organismo prestador del servicio de agua, fue emitida por el Poder que está legitimado directa y expresamente por la Constitución Federal, previo a la reforma constitucional en que se basa lo demandado.

Lo antedicho torna **inoperante** el alegato sobre la participación de un integrante del Municipio ante el organismo encargado de materializar el servicio en comento, pues ello obedece a la apuntada subsistencia de la norma, que continúa rigiendo los actos correspondientes.

Como corolario de este punto de estudio, lo procedente es declarar **infundado** el motivo de invalidez en lo tocante a las citadas omisiones que se atribuyen al legislador estatal y consecuencias invasoras, por lo cual, debe declararse **infundada** la controversia constitucional al respecto.

## 2. Actos reclamados del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco

Como se apuntó antes, se ha dicho que la reforma constitucional de que se trata tuvo por objeto esencial dotar de autonomía y fortalecer al ente municipal, ello mediante la ampliación de facultades reglamentarias y otorgamiento de competencias sobre determinadas funciones y servicios públicos, entre otros, el de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales.

---

EN TANTO EMITAN SUS NORMAS REGLAMENTARIAS.—El artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el objeto de las leyes a que se refiere el segundo párrafo de dicho inciso será establecer las disposiciones aplicables en los Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, lo cual debe interpretarse en el sentido de que la Legislatura tiene facultades para emitir las bases generales de la administración pública municipal y, supletoriamente, las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente; luego la aplicación de estas últimas será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas. Así, el Municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular aquellas materias en las que ya lo hizo el Estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca, deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal, pues ante la asimetría de los Ayuntamientos que forman nuestro país, el Órgano Reformador previó la posibilidad de que algunos de ellos no contaran con la infraestructura suficiente para emitir inmediatamente los reglamentos respectivos, por lo que, conforme al indicado precepto constitucional, los Ayuntamientos pueden fundamentar su actuación en la legislación estatal municipal, hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias, con lo que se evitan lagunas normativas en el ámbito de Gobierno Municipal y la paralización de funciones de los Ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, que podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo y debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica.". Novena Época. Registro digital: 176951. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 131/2005, página 2065.

En los artículos segundo y tercero transitorios,<sup>36</sup> el Constituyente Permanente estableció la mecánica de tránsito para que el Municipio asumiera la prestación de servicios y funciones cuya competencia se le otorgó y que a la entrada en vigor de la reforma fueran prestados por los Gobiernos de los Estados.

Dicha mecánica mandata al Gobierno del Estado a disponer **lo necesario** para la transferencia ordenada mediante la presentación de un programa, ello en el plazo de noventa días contados a partir de que reciba la solicitud del Municipio.

Particularmente, respecto al servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, visualizó la eventualidad de que la transferencia de Estado a Municipio **ocasione** perjuicio a la población, por lo cual permitió que el Gobierno Estatal solicite conservar la prestación del servicio, dentro del referido plazo de noventa días.

Esta Segunda Sala estima necesario dotar de contenido tales previsiones mediante un escrutinio de razonabilidad, a fin de otorgar la certeza jurídica que salvaguarde la distribución competencial de los distintos órdenes de gobierno, de que se trata.

La finalidad del decreto de la reforma, esto es, como medida para efectivizar las facultades municipales, lleva a estimar que la mecánica transitoria

<sup>36</sup> "**Artículo segundo.** Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

"En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes."

"**Artículo tercero.** Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los Municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los Gobiernos Estatales, o de manera coordinada con los Municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. Los Gobiernos de los Estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al Municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

"En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los Gobiernos Estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La Legislatura Estatal resolverá lo conducente.

"En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes."

dicta, en principio, que el Estado está constitucionalmente sujeto a entregar el servicio público de competencia municipal solicitado y proceder conforme a los supuestos siguientes:

a) Emitir actos concretos encaminados a la entrega del servicio petitionado por el Municipio; los necesarios para efectivizar la transferencia mediante procedimiento formal y ordenado, acorde al programa que entregará al solicitante en un plazo máximo de noventa días a partir de aquella solicitud.

El programa de transferencia, así como los actos concretos de su materialización se deben elaborar con la prontitud y oportunidad que permita que dicha planificación se haga llegar al Municipio dentro de los noventa días siguientes a la solicitud.

b) Solicitar a la Legislatura Estatal la conservación del servicio de agua, en la eventualidad de que la transferencia al Municipio actualice un perjuicio para la población.

Lo anterior, debido a su origen constitucional, en inicio, puede estimarse protector de derechos, más aún, congruente con la obligación impuesta al Estado en el artículo 4o. constitucional de garantizar el acceso al agua, con motivo de la vital importancia que para la población tiene el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales; que lleva a considerar lo siguiente:

1. El Constituyente Permanente, de manera objetiva, previó la eventualidad de que la transferencia cause un perjuicio a la población.

2. Razonablemente, dispuso la continuación del servicio a cargo de quien lo venía ejerciendo, toda vez que ello garantiza se satisfaga el derecho de acceso al vital líquido.

3. El plazo de noventa días, como máximo, para plantear el supuesto perjuicio ante el legislador del Estado y el escrutinio que éste debe realizar, constituyen medidas de contrapeso; además, evidencia que la conservación del servicio por parte del Gobierno del Estado reviste naturaleza eventual, ante la fortuita actualización de perjuicio para la población.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> *Diccionario del Español Jurídico*. Santiago Muñoz Machado. Director. Espasa Libros, S.L.U., Avda. Diagonal 662-664. Barcelona.

4. La aprobación de la solicitud de conservación del servicio de agua que, en su caso emita el legislador local, podrá ser impugnada por el Municipio mediante controversia constitucional, ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, facultada para resolver en definitiva las controversias por límites competenciales derivados directa y exclusivamente de la Constitución Federal.

5. La omisión del Estado de actuar en alguna de las reglas y plazos de tránsito antedichas, constituye inobservancia al mandato constitucional.

En ese sentido, se tiene que la Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco, en su artículo primero,<sup>38</sup> dispuso la creación del Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta como organismo público descentralizado; su dirección<sup>39</sup> está a cargo del Consejo de Administración, integrado, entre otros, por el representante del Poder Ejecutivo del Estado, quien tiene carácter de presidente del consejo.

Asimismo, que dicho organismo del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, se encarga de prestar el servicio de agua en el Municipio de Puerto Vallarta; por lo tanto, en la especie, el representante del Poder Ejecutivo de la entidad resulta obligado a llevar a cabo la transferencia del servicio público solicitado.

En ese orden de ideas, para resolver la problemática que nos ocupa, es menester recordar que el Municipio de Puerto Vallarta solicitó al Gobierno del Estado de Jalisco la entrega del servicio de agua el **cinco de agosto de dos mil dieciséis**.<sup>40</sup> Asimismo, durante el trámite de la controversia constitucional transcurrió el plazo de noventa días, sin que el requerido llevara a cabo actos concretos encaminados a la transferencia conforme a la reforma constitucional.

<sup>38</sup> "**Artículo primero.** Con la denominación de 'Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta', se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es la prestación, administración, conservación y mejoramiento de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco."

<sup>39</sup> "**Artículo décimo.** La Dirección y Administración del Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, estarán a cargo de un Consejo de Administración que se integrará por los siguientes representantes:

"I. Un representante del titular del Poder Ejecutivo del Estado que tendrá el carácter de presidente del Consejo."

<sup>40</sup> Fojas 88, 89, 93 y 94 de la controversia constitucional 98/2016.

Lo que se afirma, pues si bien en autos obra copia certificada del oficio SAJ/2636-11/2016,<sup>41</sup> su contenido evidencia que fue notificado al accionante con fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis, esto es, fuera del plazo de noventa días a que se contrae la disposición transitoria tantas veces citada.

Sin que conste que dentro de dicho plazo, el Gobierno Estatal hubiera presentado el programa de transferencia correspondiente.

Relevantemente, el Poder Ejecutivo adoptó una postura negativa a la petición, tanto en el citado documento como en su contestación de demanda, manifestó que el Municipio no acreditó contar con capacidad para prestar el servicio, más aún, lo condicionó a cumplir requisitos no previstos en la normatividad rectora.

---

<sup>41</sup> Comunicó al solicitante lo siguiente:

"... me permito hacer referencia a su oficio PMPVR/1433/16, de fecha 4 de agosto de 2016, mediante el cual solicita la municipalización del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, que actualmente brinda el Gobierno del Estado a través del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco, 'SEAPAL Vallarta'.

"Ahora bien, del contenido del oficio de mérito no se advierten las razones que justifiquen que ese Ayuntamiento cuente con la capacidad técnica, financiera, jurídica y administrativa para prestar el servicio mencionado que permitan determinar la viabilidad de su petición y en su caso, que garantice que no se ponga en riesgo la prestación de los servicios en perjuicio del interés público, ni se adjunta documentación alguna en los términos que dispone el numeral 36, fracción VI de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"Por lo anterior, y a efecto de dar respuesta a su solicitud, se le requiere para que en el plazo a que se refiere el artículo 37 de leyes en último término citado, remita a esta secretaría la información y documentación en la que sustente su petición y que particularmente dé respuesta a lo siguiente:

"1. Estado que guardan la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco.

"2. Número y descripción de los servicios públicos que constitucionalmente compete prestar a ese Ayuntamiento se encuentran concesionados.

"3. Fecha en la que se concesionaron los servicios públicos municipales a los que se refiere el punto que antecede.

"4. Causas que motivaron el otorgamiento de las concesiones de cada uno de los servicios públicos municipales antes referidos, remitiendo copias certificadas de los expedientes y trámites relacionados con dichas concesiones.

"5. Estado que guarda la cuenta pública de la administración pública municipal, así como un informe detallado de los activos, pasivos y sus pasivos contingentes.

"Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

"Atentamente,

"...

"Roberto López Lara

"Secretario general de Gobierno. ..."

Por lo tanto, resulta esencialmente fundada la invasión competencial que demandó el actor, derivado de que el Gobierno Estatal ejerce la prestación del servicio público de agua por conducto del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Estado de Jalisco denominado Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta), pese a la solicitud de transferencia del servicio y ejercicio de facultades hechas por el ente municipal; y que la entidad federativa no actuó en los términos y el plazo constitucionalmente previstos para ello.

Efectivamente, tal omisión de actuar por parte del Poder Ejecutivo del Estado, impide que el ente municipal asuma sus competencias constitucionales sobre el servicio público de agua.

Lo anterior en violación al principio de legalidad por contrariar los artículos transitorios del decreto de reforma a la Constitución Federal, correspondiente.

Consecuentemente, en tutela del mandato constitucional, lo procedente es compeler al titular del Ejecutivo del Estado de Jalisco, a fin de que en el plazo de **ciento ochenta días naturales** a partir de que le sea notificado lo aquí resuelto, disponga lo necesario para la transferencia del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento al Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, a fin de que el Municipio asuma formal y materialmente su competencia constitucional, habida cuenta que vencieron los plazos establecidos en el procedimiento transitorio; de modo que el Estado no está en condiciones de solicitar al legislador conservar el servicio de agua.

Esta Sala estima pertinente señalar que lo hasta aquí considerado no se aparta de las diversas facultades municipales en tanto que puede convenir con el Estado o algún organismo para que de manera provisional, ya mediante coordinación o cooperación, permita la participación de las autoridades estatales en la prestación del servicio público,<sup>42</sup> ello a petición del Municipio.

<sup>42</sup> "SERVICIOS PÚBLICOS Y FUNCIONES MUNICIPALES. PARA QUE SU PRESTACIÓN O EJERCICIO SEAN TRANSFERIDOS AL GOBIERNO DEL ESTADO, DEBE EXISTIR SOLICITUD PREVIA DEL AYUNTAMIENTO, APROBADA CUANDO MENOS POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—A fin de salvaguardar el ámbito competencial del Municipio y hacer posible la transferencia al Estado de la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función pública municipal, el inciso d) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre una entidad federativa y sus

NOVENO.—**Efectos de la sentencia.** De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Segunda Sala procede a fijar los efectos de la presente ejecutoria.

1. El Gobierno del Estado de Jalisco **debe disponer lo necesario y transferir al Municipio de Puerto Vallarta, el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales**, que hasta la fecha presta el demandado Poder Ejecutivo por medio del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL-Vallarta).

2. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de ciento ochenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.**

3. De manera enunciativa y no limitativa, debe presentar el programa que regirá la transferencia del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, con la oportunidad que le permita la transferencia del servicio dentro del plazo máximo fijado.

El servicio, objeto de la transferencia, comprende los recursos humanos y materiales que lo componen, necesarios para la efectiva, correcta y continua prestación.

4. Garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales a la población del Municipio de Puerto Vallarta, durante el tiempo en que se lleve a cabo la transferencia.

Sin perjuicio de que el Municipio pueda ejercer sus facultades reglamentarias según la normatividad establecida al respecto, que sustenten su actuación en torno al servicio que le sea transferido.

---

Municipios, el Ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la Legislatura que el Gobierno Estatal asuma la función o servicio público de que se trate, debiendo la Legislatura emitir las normas que regulen los términos de la referida asunción, así como el dictamen que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por parte del Ayuntamiento, sin que ello implique que pueda determinar unilateral y oficiosamente tal circunstancia, pues la mencionada solicitud es un derecho exclusivo del Ayuntamiento.". Novena Época. Registro digital: 175761. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, materia constitucional, tesis P./J. 25/2006, página 1538.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **sobresee** en lo relativo al **Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta**.

SEGUNDO.—Es **infundada** la presente controversia constitucional, por cuanto hace a los actos atribuidos al **Poder Legislativo del Estado de Jalisco**.

TERCERO.—Resulta esencialmente **fundada** la presente controversia constitucional respecto de los actos demandados al Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, por lo que debe **llevar a cabo los actos necesarios y transferir el servicio público** de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales al Municipio de Puerto Vallarta, en el plazo y en la forma precisados en el último considerando de esta resolución.

CUARTO.—Publíquese en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese**; haciéndolo por medio de oficio con la transcripción de los considerandos de la presente resolución a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro Eduardo Medina Mora I. emitió su voto en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de la procedencia y con reservas por la competencia.

**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 el cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 29 de noviembre de 2019. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

